

# LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică  
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat  
Fondator – Ministerul Justiției  
al Republicii Moldova  
Certificat de înregistrare  
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul  
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică  
al Academiei de Științe a Moldovei prin  
Hotărârea nr. 61 din 30.04.2009

## Categoria C

*Asociați:* Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Ministerul Afacerilor Interne, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Institutul de cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” (Cahul), Universitatea Slavonă, Universitatea „Spiru Haret” (Constanța), Universitatea „Petre Andrei” (Iași), Universitatea de Stat din Herson (Ucraina).

Se editează din ianuarie 1991  
Nr. 8/2 (308) 2017

Redactor-șef L. Arsene

### Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, profesor universitar (Constanța, România); T. Barzo, doctor hab. în drept, profesor, (Miskolc, Ungaria); Gh. Costachi, doctor hab. în drept, profesor univ.; V. Cușnir, doctor hab. în drept, profesor univ.; D. Garadjaev, doctor în drept, profesor, Judecător la Curtea Constituțională (Bacu, Azerbaidjan); E. Haritonov, doctor hab., profesor, membru cor. al AND (Odesa, Ucraina); E. Ișenco, doctor hab. în drept, profesor (Moscova, FR); T. Kolomoieț, doctor hab. în drept, profesor (Zaporojie, Ucraina); J. Kovac, doctor hab. în drept, profesor, Universitatea Paneuropeană (Bratislava, Slovenia); A. Lonciacov, doctor hab. în drept, profesor (Habarovsk, FR); V. Stratonov, doctor hab. în drept, profesor (Herson, Ucraina); V. Șepitico, doctor hab. în drept, profesor, membru cor. al AND (Harcov, Ucraina).

Adresa redacției:  
Casa presei, et. 5  
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD – 2012,  
Republica Moldova  
Tel.: 022-233 790;  
022-234 132 (contabilitatea)

E-mail: [publicare@legeasiviata.in.ua](mailto:publicare@legeasiviata.in.ua)

Index: RM 77030

© Legea și viața

Pagina web: [www.legeazakon.md](http://www.legeazakon.md)

[www.legeasiviata.in.ua](http://www.legeasiviata.in.ua)

# СОДЕРЖАНИЕ

- Андрей АНДРУШКО. Уголовная ответственность за захват заложников по законодательству Украины и государств Центральной Азии: сравнительно-правовой анализ.....3
- Лариса БАЙРАЧНАЯ. Политическая власть и легитимность: к вопросу о соотношении ..... 8
- Вадим БАЙРАЧНЫЙ. Категория ответственности в философско-правовом измерении: междисциплинарный контекст.....13
- Игорь БОБУЙОК. Прекращение поручительства в гражданском праве Украины: проблемы теории и судебной практики.....18
- Павел БОЧКОВ. Нравственные и правовые основания хозяйственной деятельности в христианстве..... 22
- Оксана БРОДОВСКАЯ. Понятие и система субъектов публичного администрирования сферы аквакультуры Украины.....26
- Александр БУДАРНЫЙ. Основополагающие принципы права как критерии правомерности действий Национальной полиции Украины..... 30
- Руслан ГНИДАН. Порядок заключения договора аренды земельного участка .....34
- Дарья ГОРБЕНКО. Анализ и пути усовершенствования организационно-правового обеспечения деятельности психологической службы МВД Украины ..... 38
- Виталий ДЕМЬЯНЧУК. Правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине..... 42
- Ирина ЕФРЕМОВА. Лишение родительских прав как мера семейно-правовой ответственности.....47
- Наталья ЗОЛОТАРЁВА. Экологическая экспертиза как исследование для применения мер административного принуждения и деятельность относительно предотвращения негативного влияния на окружающую среду.....51
- Алена ИВАНЦОВА. Реформирование адвокатуры касательно фидуциарной деятельности адвоката и деятельности эскроу-агента.....57
- Петр ИЗУИТА. Теоретические основы занятости населения.....61
- Светлана КНИЖЕНКО. Понятие и принципы формирования частной криминалистической методики...64
- Виталий КНЬШ. Теоретико-правовое исследование законодательного уровня регулирования конституционно-правовой ответственности в Украине ...68
- Сергей КОРЕЦКИЙ, Василий ТКАЧЕНКО. Методология и методика индивидуального криминологического прогнозирования поведения несовершеннолетних.....72

Константин КРАВЧЕНКО. Отдельные вопросы трансформации института апелляции в административном судопроизводстве.....77

Nataliya KUZMENKO. Legal effects of unlawful local government acts ..... 81

Татьяна КУРМАН. Устойчивое развитие сельскохозяйственного производства как аграрно-правовая категория: понятие и признаки.....87

Иванна МАЦЕЛЮХ. Преступления против семьи, морали и чести в правовой системе Руси.....90

Nadezhda MILOVSKAYA. The insurance service as an object of civil rights .....94

Лина МИЩЕНКО. Финансово-правовая ответственность как средство соблюдения законности в финансовых правоотношениях ..... 99

Larisa MOISEYENKO. The problems of realization of freedom conscience and freedom of religions in the occupied territories in the east of Ukraine.....103

Анатолий НОВАК. Теоретические основы исследования особенностей формирования национальной антикоррупционной политики: публично-правовой аспект.....108

Вадим ПАПУША. Общественный контроль деятельности государственных служащих.....113

Ирина ПОЛАТАЙКО. Становление правовой идеологии Англии в пределах англо-американской правовой семьи .....118

Руслан ПОЛЮЛЯХ. Зарубежные модели государственного управления электронной медициной.....122

Валерий ПРИСТАЙКО. Сущность антикризисного управления в условиях чрезвычайного положения. .127

Виталия РОМАНЮК. Значение претензионных сроков для течения сроков исковой давности..... 132

Ирина СТАРОСУД. Проблемы трансформации методологических подходов к экологическим образованию и воспитанию в системе экологических прав человека.....136

Василий ТКАЧЕНКО. Философско-правовые вопросы реализации идеи гражданского общества.....141

Андрей ТКАЧЕНКО. Субъективная сторона действий, которые дезорганизуют работу учреждений исполнения наказаний в Украине..... 145

Татьяна ФОМИНА. Специальные меры пресечения по действующему уголовному процессуальному законодательству Украины.....150

Антонина ЧЕРЕМНОВА. Отдельные вопросы создания и функционирования природно-заповедных территорий в Украине: историко-правовой аспект....155



УДК 343.43

## УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗАХВАТ ЗАЛОЖНИКОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ И ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Андрей АНДРУШКО,  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры уголовного права и процесса  
Ужгородского национального университета

### Аннотация

В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ законодательства Украины и государств Центральной Азии об уголовной ответственности за захват заложников. Сделан вывод о возможности заимствования зарубежного опыта для совершенствования ст. 147 УК Украины: целесообразно, в частности, уточнить перечень адресатов, которых касается требование совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения как условия освобождения заложника, осуществлять дальнейшую дифференциацию уголовной ответственности за совершение данного преступления, а также предусмотреть в соответствующей статье УК Украины поощрительную норму об освобождении виновного лица от уголовной ответственности.

**Ключевые слова:** уголовная ответственность, уголовный закон, захват или удержание лица в качестве заложника.

### CRIMINAL LIABILITY FOR TAKING OF HOSTAGES IN LEGISLATION OF UKRAINE AND CENTRAL ASIAN COUNTRIES: COMPARATIVE LEGAL STUDY

A. ANDRUSHKO,  
Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Law  
and Procedure of Uzhhorod National University

### Summary

The article carries on comparative legal study of criminal liability for taking of hostages in legislation of Ukraine and countries of Central Asia. The article concludes that some experience of the corresponding countries may be borrowed in order to improve article 147 of the Criminal Code of Ukraine. It is appropriate to clarify the circle of recipients who fall under requirement to perform and act or refrain from acts as preconditions for release of hostages, to continue further differentiation of criminal liability for committing this crime, as well as provide for an incentive norm on release of a guilty person of criminal liability in the respective article of the Criminal Code of Ukraine.

**Key words:** criminal liability, criminal law, taking and keeping a person as a hostage.

**Постановка проблемы.** 17 декабря 1979 года на заседании Генеральной ассамблеи ООН принята Международная конвенция о борьбе с захватом заложников. После присоединения СССР к этой Конвенции в 1987 году уголовные кодексы союзных республик были дополнены статьей об ответственности за совершение данного деяния. Провозгласив государственную независимость, постсоветские государства пошли по пути создания нового национального уголовного законодательства, предусматривающего ответственность в т.ч. за захват заложников. Однако анализ соответствующих статей свидетельствует о существовании довольно существенных различий между ними. Осуществление сравнительно-правового исследования особенностей от-

ветственности за захват заложников по законодательству Украины и государств Центральной Азии (Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана) позволит не только выявить соответствующие различия, но и поставить вопрос о возможности усовершенствования в соответствующей части украинского уголовного законодательства с учетом зарубежного опыта.

**Состояние исследования.** Проблемы уголовной ответственности за захват заложников рассматривались в научных трудах М.А. Акимова, В.Ф. Антипенко, В.И. Борисова, О.А. Володиной, В.П. Емельянова, А.С. Политовой, Е.Б. Титова и других исследователей. Вместе с тем приходится констатировать, что большинство соответствующих вопросов на

сегодня остаются дискуссионными и недостаточно исследованными. По мнению автора, совершенствование действующей редакции ст. 147 УК Украины вряд ли возможно без изучения зарубежного опыта уголовно-правового противодействия захвату или удержанию лица в качестве заложника.

**Цель статьи** заключается в сравнительно-правовом анализе особенностей уголовной ответственности за захват заложников по законодательству Украины и государств Центральной Азии, а также в наработке на этой основе конкретных рекомендаций, направленных на совершенствование ст. 147 УК Украины.

**Изложение основного материала.** Статья об ответственности за захват заложников в уголовном



законодательстве Украины [4], Республики Казахстан [9], Республики Таджикистан [10], Кыргызской Республики [8], Туркменистана [12] и Республики Узбекистан [11] предусмотрена в разных разделах. Так, ст. 147 УК Украины содержится в разделе III его Особенной части, который объединяет преступные посягательства против свободы, чести и достоинства личности. Аналогичным является подход туркменского законодателя: ст. 130 содержится в главе 17 УК Туркменистана под названием «Преступления против свободы, чести и достоинства личности». В то же время казахский, киргизский, таджикский и узбекский законодатель отнесли рассматриваемое посягательство к преступлениям против общественной безопасности: ст. 261 УК Республики Казахстан содержится в главе 10 «Уголовные правонарушения против общественной безопасности и общественного порядка», ст. 227 УК Кыргызской Республики – в главе 24 «Преступления против общественной безопасности» (раздел IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»), ст. 181 УК Республики Таджикистан – в главе 21 «Преступления против общественной безопасности» (раздел VIII «Преступления против общественной безопасности и здоровья населения»), ст. 245 УК Республики Узбекистан – в главе XVII «Преступления против общественной безопасности» (раздел 6 «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»)¹. Считаем, что более обоснованным является подход отечественного и туркменского законодателя, поскольку осуществленный нами анализ судебной практики показывает, что общественной безопасности во время совершения захвата или удержания лица в качестве заложника вред причиняется не всегда; захват заложников далеко не всегда создает опасность для неопределенно большого круга лиц. Именно посягательство на личную свободу определяет сущность этого преступления, а значит, именно она должна

определять содержание непосредственного объекта рассматриваемого деяния.

Различия имеются также в названиях соответствующих статей. Так, если ст. 147 УК Украины и ст. 227 Кыргызской Республики называются «Захват заложников», то ст. 261 УК Республики Казахстан, ст. 181 УК Республики Таджикистан, ст. 130 УК Туркменистана и ст. 245 УК Республики Узбекистан – «Захват заложника». Таким образом, украинский и киргизский законодатель, в отличие от казахского, таджикского, туркменского и узбекского, указывают на множественное число заложников. В этой связи возникает закономерный вопрос: ответственность за совершение данного деяния наступает только в случае захвата минимум двух заложников? Конечно, нет. Соответствующий вывод можно сделать из текста диспозиции ч. 1 ст. 147 УК Украины и ч. 1 ст. 227 Кыргызской Республики, где указано, что уголовно наказуемым является захват или удержание *лица* в качестве заложника. Однако и подход казахского, таджикского, туркменского и узбекского законодателя вряд ли можно признать совершенным. Во-первых, создается впечатление, что *в момент захвата лицо уже является заложником* («Захват заложника»). Во-вторых, названия статей уголовных законов центральноазиатских государств (как и ст. 147 УК Украины) не в полной мере соответствуют их содержанию, ведь ими предусмотрена ответственность не только за захват лица в качестве заложника, но и за удержание его в таком качестве. На наш взгляд, название соответствующей статьи следует сформулировать как «Захват или удержание лица в качестве заложника».

С определенными различиями сформулированы диспозиции ч. 1 ст. 147 УК Украины, ч. 1 ст. 261 УК Республики Казахстан, ч. 1 ст. 227 УК Кыргызской Республики, ч. 1 ст. 181 УК Республики Таджикистан, ч. 1 ст. 130 УК Туркменистана, ч. 1 ст. 245 УК Республики Узбекистан. Если украинский, казахский, киргизский и узбекский законодатель при форму-

лировке диспозиции ч. 1 соответствующей статьи ограничились указанием на две формы рассматриваемого преступления – захват или удержание лица в качестве заложника, то таджикский и туркменский дополнительно указали на способ совершения данного деяния: соединенность с угрозой убийства заложника или причинением вреда его здоровью, или дальнейшее удерживание этого лица (ч. 1 ст. 181 УК Республики Таджикистан); соединенность с угрозой убийством либо причинением телесных повреждений (ч. 1 ст. 130 УК Туркменистана). Представляется, что такое уточнение объективной стороны является излишним. В специальной литературе неоднократно высказывалась обоснованная, на наш взгляд, позиция, что под захватом следует понимать неправомерное насильственное ограничение свободы человека, а под удержанием – насильственное воспрепятствование возвращению человеку свободы. Захват или удержание лица в качестве заложника, таким образом, не могут быть ненасильственными (за исключением некоторых случаев, когда, например, потерпевшее лицо заведомо для виновного находилось в беспомощном состоянии – А.А.), оно должно сопровождаться, например, применением психического насилия (угрозами убийством, причинением вреда здоровью и др.) [3, с. 106]. Учитывая сказанное, не является обоснованной позиция киргизского ученого А.А. Мурзахматова, предлагающего изменить диспозицию ч. 1 ст. 227 УК Кыргызской Республики, указав в ней дополнительно на насильственный способ захвата или удержания лица в качестве заложника [6, с. 6].

Различается также круг адресатов, которых касается требование совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения как условия освобождения заложника. Согласно ч. 1 ст. 147 УК Украины цель побуждения к совершению или воздержанию от совершения какого-либо действия как условия освобождения заложника касается родственников задержанного, государственного либо другого учреждения,

¹ Отметим, что правильность отнесения захвата или удержания лица в качестве заложника к преступлениям против общественной безопасности современными казахскими [7], киргизскими [6, с. 6, 11] и таджикскими [2, с. 8, 15] учеными не подвергается сомнению.



предприятия или организации, физического либо должностного лица. В ч. 1 ст. 261 УК Республики Казахстан определено, что соответствующее побуждение может касаться государства, организации или другого лица, в ч. 1 ст. 227 УК Кыргызской Республики – государства, международной организации, юридического или физического лица (группы лиц), в ч. 1 ст. 181 УК Республики Таджикистан – государства, международной организации, юридического или физического лица или группы лиц, в ч. 1 ст. 130 УК Туркменистана и ч. 1 ст. 245 Республики Узбекистан – государства, международной организации, юридического или физического лица. Стоит отметить, что в ст. 1 Международной конвенции о борьбе с захватом заложников среди адресатов требования числятся государство, международная межправительственная организация, любое физическое, юридическое лицо или группа лиц [5]. Очевидно, в соответствующей части в наибольшей степени соответствуют положениям указанной конвенции киргизский и таджикский уголовные законы. Недостатком же отечественного уголовного законодательства является, прежде всего, то, что оно не упоминает прямо о государстве как таковом (речь идет только о государственном учреждении, предприятии или организации), о международной организации и группе лиц (хотя вполне возможна ситуация, когда требования предъявляются незарегистрированному объединению, которое не соответствует требованиям юридического лица). По нашему мнению, перечень адресатов в диспозиции ч. 1 ст. 147 УК Украины следует привести в соответствие с положениями конвенции, указав в ней на государство, международную межправительственную организацию, физическое либо юридическое лицо или группу лиц.

Во всех анализируемых статьях ответственность за захват или удержание лица в качестве заложника дифференцирована. Однако дифференциация ответственности за это преступление в уголовном законодательстве государств Центральной Азии (за исключением УК Республики Узбекистан), по сравнению с украинским, более детализирована.

В ч. 2 ст. 147 УК Украины предусмотрена усиленная ответственность за те же действия, если они были совершены в отношении несовершеннолетнего или организованной группой, либо были соединены с угрозой уничтожения людей, или же повлекли тяжкие последствия. Статья 261 УК Республики Казахстан, ст. 227 УК Кыргызской Республики, ст. 181 УК Республики Таджикистан и ст. 130 УК Туркменистана предусматривают не только квалифицированные, но и особо квалифицированные виды рассматриваемого преступления. Наибольшее количество (по девять) квалифицированных видов захвата или удержания лица в качестве заложника выделили казахский и таджикский законодатели. Казахский законодатель усилил ответственность за захват или удержание лица в качестве заложника, совершенное: 1) группой лиц по предварительному сговору; 2) неоднократно; 3) с применением насилия, опасного для жизни или здоровья; 4) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия; 5) в отношении заведомо несовершеннолетнего; 6) в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности; 7) в отношении лица, заведомо находящегося в беспомощном состоянии; 8) в отношении двух или более лиц; 9) из корыстных побуждений или по найму (ч. 2 ст. 261 УК Республики Казахстан). В ч. 2 ст. 181 УК Республики Таджикистан усилена ответственность за захват или удержание лица в качестве заложника, совершенное: а) повторно; б) группой лиц или группой лиц по предварительному сговору; в) с применением насилия, опасного для жизни или здоровья человека; г) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия; д) в отношении заведомо несовершеннолетнего; е) в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности; ж) в отношении лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии; з) из корыстных побуждений или по наёму; и) в отношении двух или более лиц. Восемь квалифицированных видов захвата заложников выделил законодатель

Кыргызской Республики (ч. 2 ст. 227): 1) группой лиц по предварительному сговору; 2) организованной преступной группой; 3) с применением физического насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой убийством; 4) с применением оружия или других предметов, используемых в качестве оружия; 5) в отношении двух или более лиц; 6) в отношении заведомо несовершеннолетнего; 7) в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности; 8) из корыстных побуждений или по найму. Достаточно широк также перечень квалифицированных видов рассматриваемого преступления, приведенных в ч. 2 ст. 130 УК Туркменистана: а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; б) повторно; в) с применением физического насилия; г) с применением оружия или других предметов, используемых в качестве оружия; д) в отношении несовершеннолетнего; е) в отношении двух или более лиц. Наименьшим является перечень квалифицированных видов захвата заложника, закрепленных в ч. 2 ст. 245 УК Республики Узбекистан: а) совершенное в отношении несовершеннолетнего; б) совершенное в отношении двух или более лиц; в) повлекшее тяжкие последствия.

В ч. 3 ст. 261 УК Республики Казахстан предусмотрены такие особо квалифицированные виды захвата или удержания лица в качестве заложника, как совершение деяний, предусмотренных частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены преступной группой либо повлекли по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия. Похожие особо квалифицирующие признаки закреплены в ч. 3 ст. 227 УК Кыргызской Республики (совершение данного деяния преступным сообществом; причинение им по неосторожности смерти потерпевшего, или причинение тяжкого вреда его здоровью либо иных тяжких последствий) и в ч. 3 ст. 130 Туркменистана (совершение рассматриваемого деяния преступным сообществом; причинение по неосторожности смерти потерпевшего или причинение тяжкого вреда его здоровью либо иных тяжких последствий).



Таджикский законодатель (ч. 3 ст. 181 УК Республики Таджикистан) выделил три особо квалифицированные виды захвата или удержания лица в качестве заложника: а) совершение указанных действий организованной группой; б) причинение по неосторожности смерти человека или иных тяжких последствий; в) совершение этих действий при особо опасном рецидиве.

Считаем, что опыт государств Центральной Азии в части, касающейся дифференциации уголовной ответственности за рассматриваемое посягательство, заслуживает внимания. Так, на наш взгляд, существуют вполне достаточные основания для усиления уголовной ответственности за совершение данного преступления группой лиц по предварительному сговору; с применением насилия, опасного для жизни или здоровья; в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности; в отношении лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии; в отношении двух или более лиц. Представляется также целесообразным закрепить в ст. 147 УК Украины особо квалифицированные виды рассматриваемого деяния, к которым следует отнести, в частности, совершение данного преступления организованной группой, причинение им тяжких последствий (на сегодня это квалифицированные виды захвата или удержания лица в качестве заложника).

Интерес представляет также сравнение санкций соответствующих статей уголовных законов Украины и государств Центральной Азии. Если санкцией ч. 1 ст. 147 УК Украины предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от 5 до 8 лет, то в санкции ч. 1 ст. 261 УК Республики Казахстан – на срок от 3 до 8 лет, а в санкциях ч. 1 ст. 227 УК Кыргызской Республики, ч. 1 ст. 181 УК Республики Таджикистан, ч. 1 ст. 130 УК Туркменистана и ч. 1 ст. 245 Республики Узбекистан – на срок от 5 до 10 лет. Санкция ч. 2 ст. 147 УК Украины предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок от 7 до 15 лет, ч. 2 ст. 261 УК Республики Казахстан – от 7 до 12 лет, ч. 2 ст. 227

УК Кыргызской Республики – от 8 до 15 лет, ч. 2 ст. 181 УК Республики Таджикистан – от 10 до 15 лет, ч. 2 ст. 130 УК Туркменистана – от 8 до 15 лет, ч. 2 ст. 245 УК Республики Узбекистан – от 10 до 15 лет. Санкция ч. 3 ст. 261 УК Республики Казахстан предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок от 10 до 15 лет, ч. 3 ст. 227 УК Кыргызской Республики – от 12 до 20 лет, ч. 3 ст. 181 УК Республики Таджикистан – от 12 до 20 лет, ч. 3 ст. 130 УК Туркменистана – от 10 до 20 лет. Таким образом, наименее строгими на сегодня являются санкции украинского и казахского уголовных законов.

Статья 261 УК Республики Казахстан, ст. 227 Кыргызской Республики, ст. 181 УК Республики Таджикистан и ст. 130 УК Туркменистана содержат примечание, в котором предусмотрен специальный вид освобождения от уголовной ответственности лица, освободившего заложника. Текст соответствующих примечаний похожий: киргизский и туркменский законодатель предусмотрели обязательное освобождение от уголовной ответственности лица, добровольно освободившего заложника, если в его действиях не содержится состава иного преступления; казахский и таджикский законодатель указали, что освобождение лицом заложника может быть не только добровольным, но и по требованию властей. По нашему мнению, более обоснованной является позиция казахского и таджикского законодателей, ведь виновный может прекратить рассматриваемое посягательство не только по собственной доброй воле (например, из-за возникшего чувства жалости к захваченному заложнику), но и по требованию властей (например, из-за страха погибнуть во время операции по освобождению заложника). В любом случае, речь идет о принятом лицом самостоятельном решении, результатом которого является прекращение посягательства и освобождение захваченного или удерживаемого им заложника. Отметим, что подход казахского и таджикского законодателей разделяют и другие современные законодатели, в частности Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Российской Федерации.

В украинской уголовно-правовой литературе ранее было предложено ввести в соответствующую статью УК Украины поощрительную норму об освобождении виновного лица от уголовной ответственности, если оно самостоятельно (добровольно или по требованию органов государственной власти) освободит захваченного (захваченных) или удерживаемого (удерживаемых) им заложника (заложников) и откажется от реализации выдвинутых требований [1, с. 4, 10, 13]. Считаем, что указанная идея заслуживает внимания отечественного законодателя, поскольку соответствующая норма будет стимулировать прекращение виновным лицом данного преступления. Вместе с тем надо обратить внимание на явный, на наш взгляд, недостаток приведенной формулировки: в нем нет упоминания об отсутствии в действиях лица, освободившего заложника (заложников), иного состава преступления. Следует согласиться с исследователями, отмечающими, что, с одной стороны, сформулированная законодателем конструкция должна стимулировать отказ от продолжения преступной деятельности, с другой, – давать возможность все-таки привлечь лицо к уголовной ответственности в том случае, если в его действиях имеют место признаки иного состава преступления (например, причинения телесных повреждений, незаконного обращения с оружием, боевыми припасами или взрывчатыми веществами и др.), которые не должны оставаться без адекватной юридической оценки [3, с. 107].

**Выводы.** Таким образом, сравнительно-правовой анализ законодательства Украины и государств Центральной Азии позволяет сделать вывод о возможности заимствования опыта зарубежных государств в деле надлежащего уголовно-правового противодействия захвату или удержанию лица в качестве заложника. Целесообразно, в частности, уточнить перечень адресатов, которых касается требование совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения как условия освобождения заложника, осуществлять дальнейшую дифференциацию уголовной ответственности за совершение данного пре-



ступления, а также предусмотреть в соответствующей статье УК Украины поощрительную норму об освобождении лица, добровольно или по требованию властей освободившего заложника, от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

#### Список использованной литературы:

1. Акімов М.О. Кримінально-правова характеристика захоплення заручників за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / М.О. Акімов. – К., 2009. – 16 с.

2. Алиев А.Ш. Уголовная ответственность за похищение человека и захват заложника по законодательству Республики Таджикистан: сравнительный аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А.Ш. Алиев. – М., 2010. – 29 с.

3. Бриллиантов А. К вопросу о направлениях унификации законодательства государств – участников СНГ о борьбе с терроризмом и захватом заложника / Александр Бриллиантов, Виктория Бурковская // Уголовное право. – 2003. – № 1. – С. 105–107.

4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (з наступними змінами та доповненнями) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page5>.

5. Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 17 грудня 1979 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_087](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_087).

6. Мурзахматов А.А. Уголовно-правовые и криминологические меры противодействия захвату заложников (по материалам Кыргызской Республики) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А.А. Мурзахматов. – Бишкек, 2012. – 25 с.

7. Мусин К.Б. Актуальные проблемы захвата заложника в уголовно-правовой системе Республики Казахстан / К.Б. Мусин // Репозиторий «Жетысуский государственный университет им. И. Жансугурова» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zhgu.edu.kz/uploads/files/2016-04/1459936240\\_musin.docx](http://zhgu.edu.kz/uploads/files/2016-04/1459936240_musin.docx).

8. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 г. № 68 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14 июня 2017 г.) // Сайт «Информационные системы “Параграф”» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30222833#pos=2587;-150](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30222833#pos=2587;-150).

9. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 декабря 2016 г.) // Сайт «Информационные системы “Параграф”» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575252](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252).

10. Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. № 574 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 февраля 2017 г.) // Сайт «Информационные системы “Параграф”» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30397325#pos=1612;-140](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30397325#pos=1612;-140).

11. Уголовный кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. № 2012-XII (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 марта 2017 г.) // Сайт «Информационные системы “Параграф”» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30421110#pos=2381;-154](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421110#pos=2381;-154).

12. Уголовный кодекс Туркменистана от 12 июня 1997 г. № 222-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23 ноября 2016 г.) // Сайт «Информационные системы “Параграф”» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31295286#pos=1013;-152](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31295286#pos=1013;-152).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Андрушко Андрей Васильевич** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Ужгородского национального университета

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Andrushko Andrey Vasilyevich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Procedure of Uzhhorod National University

*andrushko525@gmail.com*



УДК 130.2

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ И ЛЕГИТИМНОСТЬ: К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ

**Лариса БАЙРАЧНАЯ,**

кандидат философских наук, доцент кафедры конституционного права Украины  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Аннотация

Статья посвящена осмыслению эволюции понятия «политическая власть», предпринята попытка рассмотрения некоторых вопросов, связанных с различными концепциями сложной и многоуровневой природы власти, анализируются различные подходы к определению понятия «политическая власть», исследуется взаимосвязь политической власти и легитимности.

**Ключевые слова:** власть, политическая власть, легитимность власти, кризисы легитимности власти.

### POLITICAL POWER AND LEGITIMACY: TO THE QUESTION OF CORRESPONDENCE

**L. BAYRACHNAYA,**

Candidate of Philosophy Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department  
of Yaroslav Mudryi National Law University

### Summary

The article is devoted to understanding the evolution of the concept of political power, an attempt has been made to examine some issues related to various concepts of the complex and multilevel nature of power, different approaches to the definition of the concept of «political power» are analyzed, and the correspondense between political power and legitimacy is explored.

**Key words:** power, political power, legitimacy of power, crises of power legitimacy.

*Легитимность подобна кудеснику, беспрепятственно создающему  
необходимый порядок с помощью доверия*  
К. Ясперс

**Постановка проблемы.** Сложность изучения социальной реальности коренится в сложности самого объекта изучения. Французский философ Гастон Башляр часто повторял: «Простое – это не что иное, как упрощенное» [1]. При этом он доказывал, что наука может развиваться, только подвергая сомнению простые идеи. Мне кажется, что подобное сомнение необходимо и в социально-правовых науках, где мы слишком легко удовлетворяемся очевидными представлениями, которые черпаем из обыденного опыта и хорошего знания научных традиций.

Категории, которые исследуются в представленной работе (власть, политическая власть, легитимность власти, кризисы легитимности власти), являются предметом исследования не одно столетие, но изменяющиеся жизненные реалии, новые тенденции, противоречия между универсальными ценностями и эгоистическими интересами властвующей элиты, между идеями демократии и социально-политической практи-

кой требуют дальнейшего изучения данных явлений.

Власть выступает главным объектом вожеланий и взаимодействий групп, общностей, организаций, и вместе с тем власть оказывается наиболее таинственным явлением, природе которого выявить непросто. В самом деле, что такое «власть» – абстракция, символ или реальное действие? Ведь можно говорить о власти человека, организации, общества, но одновременно и о власти идей, слов, законов. Что заставляет человека, общество подчиняться кому-либо или чему-либо – боязнь насилия или желание повиноваться? При всей своей таинственности и неопределенности власть никого не оставляет равнодушным и всегда отражает отношения, в которых воля и действия одних господствуют над волей и действиями других.

**Состояние исследования.** Политическая власть является одной из основополагающих категорий позволяющих понять сущность политической сферы общества. Поэтому важно

определить природу власти вообще и необходимость политической власти в частности.

Выделяют четыре основные концепции, позволяющие рассмотреть природу власти. Представители первой концепции, учёные-просветители Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо полагают, что природа власти заключена в праве. Первоначально, по мнению Ж.Ж. Руссо и его последователей, власть возникла как результат общественного договора, то есть договора между обществом и правителями. Общество делегировало властные полномочия тому человеку или группе лиц, которые могли защитить и способствовать развитию данного социума. В обществах, находящихся на разных ступенях развития, такое делегирование полномочий может быть и престолонаследием, и демократическими выборами. В обоих случаях власть имеет правовые основания [2].

Согласно второй концепции в основе власти лежит мораль. Одним из первых такой вывод сделал Г. Гегель, отметивший, что вла-



ствовать должны только достойные люди [3]. Его мысль легла в основу меритократической концепции (от латинского «меритос» – лучший, от греческого «кратос» – власть), получившей развитие в XX веке. Её наиболее видными представителями являются М. Янг, В. Парето, Р. Миллс, Х. Ортега-и-Гасет. Они считали, что властью должны обладать наиболее талантливые индивиды с высокими интеллектуальными и моральными качествами [4].

Третья концепция основана на психоанализе З. Фрейда, который представлял природу власти как результат подсознательной неполноценности тех, кто властвует. По его мнению, люди, находящиеся у власти, имеют комплексы неполноценности, чаще всего в сексуальной сфере. Для преодоления этих комплексов им необходима власть над другими людьми [5].

Четвёртая концепция рассматривает природу власти как особенность развития общества. Социогенезис, то есть развитие и усложнение социума, приводит к необходимости упорядочить общественные отношения. В связи с этим в доклассовых обществах возникла особая группа людей, контролирующая соблюдение норм, табу, их контролирующие функции распространились не только на сферу личных отношений, но и на отношения собственности, на отношения с другими социумами и т.д. [6].

**Целью данного исследования** является рассмотрение некоторых вопросов, связанных с различными концепциями, позволяющими рассмотреть сложную и многоуровневую природу власти, анализ различных подходов к определению понятия «политическая власть», исследование взаимосвязи политической власти и легитимности.

**Изложение основного материала.** На наш взгляд, все вышеперечисленные концепции имеют право на существование. Обобщив научный и исторический опыт, можно утверждать, что властные отношения, как особый вид общественных отношений, требуют подчинения как отдельного индивида, так и общества в целом. Мотивы подчинения могут быть различны и основаны на:

1) заинтересованности в достижении цели; 2) убеждённости в необходимости выполнения распоряжений; 3) авторитете властвующего; 4) чувстве страха перед нежелательными последствиями в случае неподчинения. Властные отношения объективно присущи общественной жизни, так как жить в обществе и быть свободным от его правил невозможно.

Таким образом, сущность власти заключается в праве и возможности одних повелевать, распоряжаться и управлять другими; в способности и возможности одних осуществлять свою волю по отношению к другим, оказывать определяющее влияние на их поведение и деятельность, используя при этом авторитет, право, насилие и другие средства.

Категория «политическая власть» включает в себя все составляющие категории «власть», но имеет и свои отличительные особенности: 1) верховенство, обязательность её решений для всего общества и, соответственно, для всех других видов власти. Она может ограничить экономическую, социальную и другие формы власти, поставить их в определённые рамки; 2) всеобщность, то есть публичность. Это означает, что политическая власть действует на основе права и распространяется на весь социум. Она решает проблему согласия, учитывая то обстоятельство, что общество разделено различными интересами; 3) легальность в использовании силы и других средств власти в пределах страны; 4) моноцентричность, то есть существование общегосударственного центра принятия решений. Однако политическая власть осуществляется не только системой государственных органов, но и такими субъектами, как политические партии и общественные объединения. В них концентрируются права и воля людей, наделённых властными полномочиями; 5) маневренность, то есть использование широкого спектра средств для завоевания, удержания и реализации власти, мобилизации общества на достижение каких-либо целей.

На основании перечисленных особенностей можно дать следующее определение политической власти: политическая власть – это определён-

ный тип общественных отношений, возникающий между большими социальными группами, между государством и обществом, между государственными органами власти, политическими партиями и общественными объединениями, которые используют политические институты и ресурсы для руководства политическими процессами и общественной жизнью с целью создания определённого типа правления и определённого политического режима. Политическая власть начинается там, где способность влиять распространяется на широкие массы, на миллионы, в том числе на государство.

В настоящее время существует несколько концепций, трактующих понятие политической власти [7]. Релятивистская концепция (от английского *relation* – отношение) рассматривает политическую власть как отношение, в котором субъект власти оказывает определяющее влияние на объект. В качестве субъекта и объекта могут выступать: индивиды, группы, слои населения, общественные объединения, политические партии, государство. Эта концепция включает в себя серию методов и путей воздействия власти на общество в целях достижения стабильности. В их числе – стимулирование активной трудовой деятельности, соблюдение норм общественного поведения, примирение с оппозицией путём раздела «зон влияния».

Бихевиористская концепция (от английского *behavior* – поведение) также исходит из трактовки политической власти как отношения между людьми, при котором одни властвуют, командуют, господствуют, а другие подчиняются и выполняют решения первых. Но особенное внимание представители данной концепции уделяют мотивам поведения людей в борьбе за власть. Они полагают, что стремление к власти заложено в природе отдельных личностей, которые обладают «политической энергией», то есть способностью властвовать. Кроме того, стремление к власти может быть обусловлено теми благами и привилегиями, которые получают люди, имеющие власть. Ещё одним мотивом в борьбе за власть является желание индивидов самоутвер-



даться, компенсировать какие-либо недостатки. Представители бихевиористской школы исходят из того, что в условиях рыночной экономики политическая власть становится товаром, который пользуется постоянным спросом. В результате возникает своеобразный «рынок власти» со своими менеджерами, готовящими кандидатов на власть и обеспечивающими их победу на выборах. Борьба за власть является непрерывным процессом. Изучение мотивов этой борьбы актуально, особенно в условиях, когда современный мир подвергается опасности со стороны властвующих личностей, имеющих неуравновешенную психику или несоразмерно высокие амбиции.

Системная концепция рассматривает власть как ядро политической системы общества, с которой непосредственно или опосредованно связаны все остальные элементы. По мнению представителей данной концепции, задачами политической власти являются: 1) регулирование отношений между людьми и обществом в целом, включая государственно-политические институты; 2) разрешение постоянно возникающих противоречий между необходимостью порядка в обществе и многообразием интересов членов общества; 3) создание сбалансированной, стабильной политической системы общества.

Все приведенные трактовки сущности власти не исключают друг друга, а подчеркивают многомерность, многозначность этого политического и правового феномена, и все они определяют её значение как регулятора общественной жизни. Она позволяет организовать общественное производство, которое невозможно без подчинения всех участников единой воле; обеспечивает реализацию общих интересов различных социальных групп; поддерживает целостность и относительную стабильность общества.

По нашему глубокому убеждению, центральным, определяющим элементом функционирования политической власти является легитимность.

«Легитимность» (от латинского *legitimus* – законный) означает признание обществом законности, правомочности официальной власти. От

осмысления содержания понятия «легитимность» зависит как теоретическая картина социальной реальности, так и характер практических выводов и рекомендаций эмпирических исследований, касающихся, прежде всего, условий возможности достижения и существования согласия и интеграции в обществе. А значит, изучение и концептуализация данного понятия имеет несомненное мировоззренческо-методологическое значение. Среди социальных исследователей по сей день принято утверждать, что впервые вводит термин «легитимность» и тематизирует саму проблематику легитимности немецкий мыслитель Макс Вебер. Однако известно, что еще до М. Вебера легитимность как понятие и феномен в самом конце XIX века было проанализировано немецким теоретиком права Георгом Еллинеком, в частности в его фундаментальном труде «Общее учение о государстве», изданным в России в 1903 году [8]. Как известно, Георг Еллинек оказал громадное влияние на творчество Макса Вебера, который, в свою очередь, позаимствовав ряд идей и теоретических подходов Г. Еллинека, переосмыслил и развил их в своих работах [9]. В частности, это относится к теории о значении естественного права и идеи легитимности. У Г. Еллинека «легитимность» означает правомочность в естественном-правовом смысле, т.е. соответствие социальной практики представлениям большинства её субъектов о её справедливости или разумности. Таким образом, естественное право выступает критерием оценки легитимности любого порядка. Интересно отметить, что и в нынешнее время такое значение признается за естественным правом, которое нашло дальнейшую разработку в современной концепции прав человека (Хабермас Ю.К., Максимов С.И. [10]). Легитимность, по М. Веберу, есть признание значимости определенных социальных отношений, выступающее как возможность ориентации индивидов на эти социальные отношения и необходимое условие, определяющее социальное поведение ориентирующихся на них индивидов. Иными словами, легитимность есть вид признания, его качество, обеспе-

чивающее интегративность, целостность социальной системы. В целом можно считать такое определение понятия легитимности исходным для дальнейшего его уточнения и плодотворного осмысления означаемого им феномена [11]. Развивая теорию легитимности, М. Вебер выделил три основных типа легитимности: традиционный, рационально-легальный и харизматический.

К исторически первому типу легитимности относится традиционный. Он характерен для монархической формы правления, обладающей следующими чертами: власть передаётся по соответствующим канонам престолонаследия; право наследования престола освящено древними обычаями, указывающими, кто имеет право на власть, а кто обязан подчиняться ей; традиционные нормы выступают источником отношений господства и послушания, рассматриваются как нерушимые, неподчинение им ведёт к применению карательных санкций.

Вторым типом легитимности власти является рационально-легальный. По мнению М. Вебера, в его основании лежит «царство закона» и свободное волеизъявление граждан. Государства с рационально-легальным типом власти имеют такие характеристики, как: подчинение общества не личностям, а законам; наличие аппарата управления, состоящего из специально обученных чиновников; действия органов власти по отношению ко всем гражданам основаны на юридических нормах и рациональных правилах. Вместе с тем нормы могут быть изменены в соответствии с установленными законом процедурами.

Третий тип легитимности власти назван харизматическим (от греческого *harisma* – «божественный дар»). Под харизмой понимают способности индивида, дарованные ему природой и выделяющие его из толпы. К харизматическим качествам относят дар магии и пророчества, выдающуюся силу духа и слова. Эти уникальные, исключительные свойства позволяют политическому лидеру быть пророком и вождём и таким образом удерживать свою власть. Например, Цезарь, Наполеон, Ленин, Сталин, Гитлер, Мао Цзэдун обладали особыми, свойственными только им каче-



ствами. Однако личность является харизматической не только благодаря природным данным, но и благодаря поддержке масс, которые нуждаются в таком типе лидера на определенном этапе развития общества. Харизматический тип легитимности власти существовал в различные периоды истории. В настоящее время он характерен для государств с авторитарным и тоталитарным политическим режимом, не имеющих реальных свобод и прав человека.

На наш взгляд, легитимность власти не ограничивается ее тремя, ставшими классическими типами. Так, например, английский исследователь Д. Хелд наряду с уже известными нам типами легитимности предлагает говорить о таких её видах, как:

1) «согласие под угрозой насилия», когда люди поддерживают власть, опасаясь угроз с её стороны вплоть до угрозы их безопасности;

2) легитимность, основанная на апатии населения, свидетельствующей о его безразличии к сложившемуся стилю и формам правления;

3) прагматическая (инструментальная) поддержка, при которой оказываемое властям доверие осуществляется в обмен на данные ею обещания тех или иных социальных благ;

4) нормативная поддержка, предполагающая совпадение политических принципов, разделяемых населением и властью;

5) высшая нормативная поддержка, означающая полное совпадение такого рода принципов [12].

Некоторые ученые выделяют также идеологический тип легитимности, провоцирующей поддержку властей со стороны общественного мнения в результате активных агитационно-пропагандистских мероприятий, осуществляемых правящими кругами.

Как нам кажется, идеологическая легитимность заслуживает особого внимания, так как в истории классовых государств всегда придавалось существенное, а нередко и первостепенное значение идеологическому узаконению существующих политических режимов. Идеологическая легитимация власти – историческая реальность, которую невозможно отрицать, как было бы нелепо игно-

рировать стремление власти к самоутверждению посредством самооправдания. Известно, что монархи стремились обосновать свое право на господство, используя религиозное суеверие и прочие идеологические иллюзии, психологические стереотипы. Иные властители, как, например, Екатерина II, пытались поставить на службу господствующей власти идеи французских просветителей, а прусская монархия – философию Гегеля. Таким образом, идеологическая легитимность выростала из убеждения о соответствии власти устоявшимся представлениям о справедливости, закрепленным в идеологических доктринах великих мыслителей.

О роли идеологической легитимности убедительно писал Токвиль в 30-х гг. XIX столетия [13]. В политических целях, в образе мыслей и убеждений в отношении государства и управления он видел источник повиновения и согласия. Без такого всеобщего убеждения ни одно общество не может процветать, скажем больше – существовать, ибо без идей, которых придерживаются все, невозможны совместные действия, а без совместных действий могут быть люди, но не может быть никакого социального организма. Для существования общества необходимо, чтобы определенные идеи овладели умами всех его граждан и сплотили их. Цивилизованные правящие элиты в наше время достаточно хорошо усвоили то, что писал Токвиль, а позже неоднократно подчеркивали теоретики марксизма.

Описанные типы легитимности власти, как правило, в реальной жизни переплетаются и взаимно дополняют друг друга, а современные формы легитимации по сути выступают модификацией исходных форм, обозначенных М. Вебером. Это позволяет утверждать, что проблемы легитимности власти существовали и существуют во всех, включая демократическую, системах, только в одних в большей мере, в других – в меньшей.

Легитимность обладает свойством изменять свою интенсивность, т.е. характер и степень поддержки власти (её институтов), поэтому можно говорить о кризисах легитимно-

сти. Под кризисами понимается такое падение реальной поддержки органов государственной власти или правящего режима в целом, который влияет на качественное изменение их ролей и функций.

В настоящее время не существует однозначного ответа на вопрос: есть ли абсолютные показатели кризиса легитимности или это сугубо ситуативная характеристика политических процессов? Так, ученые, связывающие кризис легитимности режима с дестабилизацией политической власти и правления, называют в качестве таких критериев следующие факторы:

1) невозможность органов власти осуществлять свои функции или присутствие в политическом пространстве нелегитимного насилия (Ф. Били);

2) наличие военных конфликтов и гражданских войн (Д. Яворски);

3) невозможность правительства адаптироваться к изменяющимся условиям (Э. Циммерман);

4) разрушение конституционного порядка (С. Хантингтон);

5) отсутствие серьезных структурных изменений или снижение эффективности выполнения правительством своих главных задач – составления бюджета и распределения политических функций среди элиты (Д. Сириг) [14].

Обобщая наиболее значимые подходы, можно сказать, что в качестве основных источников кризиса легитимности правящего режима как такового можно назвать уровень политического протеста населения, направленного на свержение режима, а также свидетельствующие о недоверии режиму результаты выборов, референдумов, плебисцитов. Эти показатели свидетельствуют о «нижней» границе легитимности, за которой следует распад действующего режима и даже полная смена конституционного режима.

К факторам, определяющим её «верхнюю» границу, т.е. текущее, динамичное изменение симпатий и антипатий к властям, можно отнести: функциональную перегруженность государства и ограниченность ресурсов властей, резкое усиление деятельности оппозиционных сил, постоянное нарушение режимом



установленных правил политической игры, неумение властей объяснить населению суть проводимой им политики, широкое распространение таких социальных болезней, как рост преступности, падение уровня жизни и т.д.

Таким образом, основными причинами делегитимизации являются противоречия между универсальными ценностями, господствующими в обществе и эгоистическими интересами властвующей элиты; противоречия между идеей демократии и социально-политической практикой.

**Выводы.** Данная работа позволила совершить лишь краткий экскурс в проблему соотношения понятий «политическая власть» – «легитимность», многие аспекты этого многопланового соотношения остались за рамками данного исследования или получили фрагментарное отображение, но даже рассмотренное позволяет сделать вывод о необходимости создания современной теории соотношения политической власти и легитимности, которая позволит исчерпывающе анализировать процессы, происходящие как на постсоветском пространстве, так и в современном мире в целом.

#### Список использованной литературы:

1. Кузнецов В.Н. Франц. бурж. философия 20 в. / В.Н. Кузнецов. – М., 1970. – Bachelard. Le materialisme rationnel», 1963.
2. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты – М. : КАНОН-Пресс, 1998. Книга 4. Глава VI. – С. 188.
3. Гегель Г. Феноменология духа. (Вступ. статья и комментарий Ю.Р. Селиванова) / Г. Гегель. – Москва : Академический Проект, 2008. – 768 с.
4. Янг М. Возвышение меритократии / М. Янг // Утопия и утопическое сознание. – М. : Прогресс, 1991.
5. Миллс Р. Властвующая элита / Р. Миллс. – М., 1959.
6. Паркинсон С. Законы Паркинсона / С. Паркинсон. – М., 1998.
7. Парето В. Компендиум по общей социологии / В. Парето // Антология мировой политической мысли: В 5 т. М., 1997. Т. II. – С. 59–67.
8. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс: Сборник / пер. с испан. Воробьева С.Л., Гелескул А.М.
9. Феррис П. Зигмунд Фрейд / П. Феррис. – Минск : Попурри, 2001. – 432 с.
10. Артемьев А.В., Квачева П.И. Социогенез идеи личности и государства (теоретико-правовое исследование). Монография / А.В. Артемьев. – М. : Союз, 2002 – 473 с.
11. Квачева П.И. Социогенез института государства (философско-правовое исследование). Монография / П.И. Квачева. – СПб. : Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2001 - 13,5 п.л.
12. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М., 2000. – С. 214–228.
13. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы / Г.В. Мальцев. – М., 1999. – С. 290–303.
14. Маритен Ж. Народ и государство / Ж. Маритен. – М., 2000. – С. 12–14.
15. Халипов В.В. Кратология как система наук о власти / В.В. Халипов. – М. : Республика, 1999. – 303 с.
16. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – С.-Пб. : Общественная польза, 1903. – 532 с.
17. Ожиганов Э.Н. Политическая теория Макса Вебера: Критический анализ / Э.Н. Ожиганов. – Рига : Зинатне, 1986. – С. 50.
18. Хабермас Ю. К легитимации через права человека / Ю. Хабермас. – К., 1999. – 254 с.
19. Максимов С.И. Правовая реальность: опыт философского осмысления: Монография / С.И. Максимов. – Харьков : Право, 2002. – 328 с.
20. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
21. Д. Хелд, Д. Гольдблатт, Э. Макгрю, Д. Перратон. Глобальные трансформации. Политика, экономика и культура / Д. Хелд. – М. : Праксис, 2004. – 576 с.
22. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М., 2000. – С. 142.
23. Соловьев А.И. Политология. Политическая теория, политические технологии / А.И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 559 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Байрачная Лариса Кимовна** – кандидат философских наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Bayrachnaya Larisa Kimovna** – Candidate of Philosophy Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department of Ukraine of Yaroslav Mudryi National Law University

*bayrachnayalarisa@mail.ru*



УДК 1:316.3+1:141.319.8

## КАТЕГОРИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ: МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ КОНТЕКСТ

Вадим БАЙРАЧНЫЙ,  
аспирант кафедры философии  
Национального аэрокосмического университета имени Н. Е. Жуковского  
«Харьковский авиационный институт»

### Аннотация

В данной статье автор обосновывает необходимость философско-методологического анализа феномена социальной ответственности в социально правовом измерении, что обусловлено междисциплинарным подходом к понятию ответственности со стороны философии и права. Доказывается, что именно междисциплинарный подход дает возможность рассмотреть понятие ответственности как системы. Обосновывается мнение, что появление прав человека третьего поколения обусловило формирование коллективной ответственности перед человечеством.

**Ключевые слова:** ответственность, социальная ответственность как система, междисциплинарный подход, права третьего поколения, коллективная ответственность.

## CATEGORY OF RESPONSIBILITY IN PHILOSOPHICAL-LEGAL DIMENSION: INTERDISCIPLINARY CONTEXT

V. BAIRACHNYI,  
Posgraduate Student of the department of philosophy of Nikolay Zhukovsky National Aerospace University  
«Kharkov Aviation Institute»

### Summary

In this article, the author justifies the need of a philosophical and methodological analysis of social responsibility phenomenon in the socio-legal dimension, which is due to an interdisciplinary approach to the concept of responsibility by view of philosophy and law. It is proved that the interdisciplinary approach makes it possible to consider the notion of responsibility as a system. The author argues that the emergence of third-generation human rights has led to the formation of a collective responsibility to humanity.

**Key words:** responsibility, social responsibility as a system, interdisciplinary approach, third generation rights, collective responsibility.

**Постановка проблемы.** Современная наука отличается многообразием форм и методов познания. На настоящем этапе развития человеческой цивилизации сфера научной деятельности постоянно расширяется, а влияние науки на жизнь общества неуклонно возрастает. Современные способы производства материальных и духовных ценностей настолько сложны и высокотехнологичны, что их развитие и совершенствование может осуществляться только с использованием последних достижений научного познания мира.

Процессы интеграции и глобализации, происходящие в обществе, способствуют формированию системного взгляда на мир, осознанию того, что ни одна научная, социальная или техническая проблема не может быть решена без рассмотрения всех ее аспектов в их взаимосвязи и единстве. Комплексность вопросов и задач, стоя-

щих перед наукой и цивилизацией в целом, приводит к формированию новых форм научного исследования, обладающих так называемой проблемной ориентацией (в отличие от традиционной отраслевой), то есть направленных на изучение своего предмета с возможно большего количества позиций и точек зрения для создания целостного представления о нем. Этот процесс способствует развитию новых способов взаимодействия внутри науки, приводя к возникновению таких форм научного познания, как междисциплинарные исследования.

На наш взгляд, формирование междисциплинарных областей исследования нужно рассматривать как новый, недавно возникший и еще не подвергнутый обстоятельному анализу тип научных революций, характерный для современного этапа развития научного познания и развития философии науки.

Категория «ответственность» рассматривается многими науками на протяжении всех этапов эволюции развития общественных отношений. Поэтому очевидно, что ее исследования обозначены такими отраслями наук, как философия, этика, социология, психология, политология, юриспруденция и экономика.

**Целью нашего исследования** является анализ междисциплинарной интерпретации категории ответственности в философско-правовом измерении, что позволит обосновывать мнение, что появление прав человека третьего поколения обусловило формирование коллективной ответственности перед человечеством.

**Состояние исследования.** Существует множество попыток дать определение междисциплинарным исследованиям как в философии науки, так и в науковедении. В трактовке самого



понятия «междисциплинарность» нет единства. Разные авторы вкладывают в него различное смысловое, функциональное и методологическое содержание. Так, Е.Н. Князева считает, что «междисциплинарность» означает кооперацию различных научных областей, циркуляцию общих понятий для понимания некоторого явления [1].

Э.М. Мирский, анализируя проблему и давая оценку известным определениям, отмечает, что имеющиеся в литературе определения междисциплинарности и междисциплинарных исследований в каждом случае отражают некоторые эмпирически наблюдаемые явления и отношения, связанные с дисциплинарным членением науки и со структурой научной деятельности. По его мнению, междисциплинарное исследование – это объединение знаний, методов, исследовательских средств и профессиональных навыков специалистов различных дисциплин в изучении некоторого общего объекта [2].

И.В. Студенников различает понятия «междисциплинарное исследование» и «междисциплинарный подход в исследовании». При этом под междисциплинарным исследованием понимается форма организации научно-исследовательской деятельности, направленная на комплексное изучение единого объекта представителями различных дисциплин и отраслей науки. Междисциплинарный подход предполагает, прежде всего, синтез результатов научной деятельности представителей различных дисциплин в процессе комплексного изучения конкретного объекта и связанного с ним круга проблем [3].

Мы разделяем точку зрения А.М. Амадова, который «под междисциплинарными исследованиями понимает результаты исследовательской деятельности, направленной на комплексное изучение некоторого сложноорганизованного системного объекта на основе обобщения предметных знаний, принадлежащих нескольким смежным отраслям науки, а также знаний, находящихся на стыках различных наук, по принципу взаимодополнительности и синтеза на метанаучном, философско-методологическом уровне» [4]. Необходимо отметить, что междисциплинарные исследования следует отличать от работ, проводимых на основе мультидисциплинарного подхода: он

основан на предпосылках обобщенной картины предмета исследования, по отношению к которой отдельные дисциплинарные картины предстают в качестве частей. При этом каждая из дисциплин сохраняет свою методологию и исходные предпосылки без изменения.

#### **Изложение основного материала.**

На протяжении всего исследования категории ответственности происходило пересечение научных интересов ученых-философов и ученых-правоведов. В рамках данного исследования нас интересует появление и нормативное закрепление прав человека третьего поколения, которое, на наш взгляд, обусловило формирование коллективной ответственности перед человечеством, что, в свою очередь, получило обоснование в философском дискурсе второй половины XX начале XXI века.

В последние десятилетия достаточно прочно утвердилась классификация прав человека по так называемым поколениям. Она была предложена в конце 70-х гг. XX в. Карелом Васаком [5]. Чешский ученый выделял три поколения прав человека, которые, по его мнению, соотносятся с тремя идеалами Французской революции: свободой, равенством и братством. Первое поколение прав человека представлено в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., второе – в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., а третье образуют такие права, как право на развитие, право на здоровую окружающую среду и право на мир, которые еще только начинают получать международно-правовое признание. К. Васак назвал их правами солидарности. Модель Васака – лишь упрощенное отображение чрезвычайно сложного исторического периода, но дает возможность создать систему развития прав человека в контексте развития государства и общества, которую анализировали и исследовали О. Скакун, А. Солнцев, О. Старовойтова, Ю. Тодыка, Т. Слинько и многие другие. Сама конструкция поколений прав человека призвана выразить идею развития прав человека. Странники данной классификации утверждали, что природа и значение различных поколений прав человека не могут быть поняты вне исторического контекста их появления. Не-

случайно гражданские и политические права впервые были провозглашены в декларациях времен Американской и Французской революций, так как их цель заключалась в защите свободы человека от тирании и злоупотреблений государства. Значимость экономических, социальных и культурных прав стала очевидной в связи с мексиканской и русской революциями, направленными против капиталистической эксплуатации, а в более широком плане – против несправедливости социального неравенства. Появление прав третьего поколения обусловлено такими насущными проблемами современности, как поддержание мира после Первой и Второй мировых войн, освобождение народов, находившихся в колониальной зависимости, возрастание экономического неравенства между развитыми и развивающимися странами, сохранение окружающей среды в условиях, когда технологии, используемые в одной стране, способны причинить серьезный вред экологическому благополучию всех народов [6, с. 640].

Появление третьего поколения прав человека предопределено обострением во второй половине XX в. глобальных проблем, среди которых на одно из первых мест выходит экологическая, а также вступлением наиболее развитых стран в эпоху информатизации. Отсюда – такие права, как право на безопасную окружающую среду, право доступа к информации. Особенность третьего поколения прав заключается в том, что они являются коллективными и могут реализовываться совместно. Это «права солидарности», которые, по мнению Ивентьева С.И характеризуются, как правило, следующими параметрами:

1) они вводят человеческое изменение в те области, где оно отсутствовало, такие как мир, развитие, гуманитарная помощь в случае бедствия, окружающая среда, общее наследие человечества и т.д.;

2) для их реализации необходимо, чтобы они были противопоставлены государству и требовали бы от него их реализации;

3) могут быть реализованы только при условии участия всех акторов социального действия (индивида, государства, различных социальных обществ) на национальном и международном уровне, то есть это права брат-



ства, поскольку они вытекают из очевидной и необходимой солидарности людей в этом конечном мире [7, с. 124].

Права солидарности имеют надгосударственную и наднациональную природу и коллективный характер, на что верно обратила внимание Н.В. Варламова. По общему правилу в качестве таковых называют право на мир, право на безопасную экологию, право пользования экономическими и культурными ценностями. К правам солидарности также следует отнести право на защиту человека от угроз, связанных с экспериментами в сфере генетики человека, открытиями в области биологии; информационные права и технологии и права человечества (право на мир, на ядерную безопасность, космос и пр.). Варламова Н.В. полностью поддерживает мысль К. Васака, который «назвал права третьего поколения правами солидарности». По его мнению, «права первого и второго поколений выражают чрезмерный индивидуализм и даже эгоизм, что предполагает противопоставление индивида и общества» [8].

Можно подытожить, что традиции прав человека продукт своего времени. Они отображают процессы исторической непрерывности и изменений и, как предмет кумулятивного опыта, помогают предоставить им содержание и форму. В конце концов, третье поколение солидарных прав базируется на двух предыдущих поколениях прав, связывает их между собой и по-новому их концептуализирует.

Однако лучше всего рассматривать это поколение как продукт в стадии формирования – результат одновременного подъема и упадка наций-государств второй половины XX века. Третье поколение прав получило свое выражение в статье 28 Всеобщей Декларации прав человека ООН, которая провозглашает, что «каждый имеет право на общественный и международный порядок, в котором права, изложенные в этой Декларации, могут быть полностью реализованы» [9]. Третье поколение охватывает коллективные права, основанные на солидарности: право на развитие, на мир, независимость, самоопределение, территориальную целостность, суверенитет, на свободу от колониального гнета, право на достойную жизнь, на здоровую природную среду, на общее наследие чело-

вечества, на коммуникацию. Часть из них отображают появление национализма стран Третьего мира и их требований относительно перераспределения власти, богатства и других важных ценностей: право на политическое, экономическое, социальное и культурное самоопределение; право на участие и получение прибылей от «общего наследия человечества» (общее околоземное пространство; научная, техническая и другая информация и прогресс; культурные традиции, памятники и памятники). Некоторые заявленные права третьего поколения – право на мир, право на здоровую и сбалансированную окружающую среду и право на гуманитарную помощь в случае различных катастроф – дают нам возможность понять, что нации-государства не способны эффективно решать наиболее сложные проблемы самостоятельно, без участия международного сообщества в современном мире. Все вышеизложенные права – коллективные права, которые требуют общих усилий всех социальных сил на планетарном уровне. Однако каждое из них выявляет как индивидуальную, так и коллективную сторону. Например, обеспечение нового международного экономического порядка, который устранил препятствия на пути экономического и социального развития заявленных прав, можно считать коллективным правом всех стран и народов (особенно развивающихся стран). Можно также утверждать, что получение пользы от политики развития, которая базируется на удовлетворении людских материальных и нематериальных нужд, – это индивидуальное право всех людей. Когда, например, право на самоопределение и право на гуманитарную помощь находят свое отображение как на законодательном, так и на моральном уровне, большинство из этих солидарных прав по своему характеру скорее желательны, чем обеспечены судебной властью, и имеют лишь неоднозначный юридический статус международных норм прав человека.

Таким образом, на разных этапах современной истории – после «буржуазных» революций XVII и XVIII вв., социалистических революций первой трети XX в. и антиколониальных революций, которые начались вскоре после окончания Второй мировой войны, –

содержание прав человека трансформировалось и наполнялось новым содержанием. Отображая развитие осознания того, какие именно ценности в разные исторические периоды требовали самого большого поощрения и защиты, история содержания прав человека также показывает периодические требования всего человечества о непрерывности и стабильности.

Параллельно с нормативным закреплением коллективных прав, основанных на солидарности, идет осмысление последствий появления данного явления, которыми является необходимость формирования коллективной ответственности за судьбы человечества. По мере вхождения общества в техногенную эпоху социальная ответственность приобретает всеобъемлющий характер. Складывается *неклассическая концепция ответственности*, связывающая ее с заботой об общем благе и развитии общества в целом. Таким образом, новая этика ответственности учитывает, прежде всего, степень ответственности человека перед обществом; забота об обществе рассматривается как определяющий мотив человеческой деятельности, а в качестве своеобразного девиза выдвигается тезис: «Человек должен сделать больше, чем он имеет право».

Неклассическая концепция ответственности рассматривает действия человека в мире, наполненном случайностями, риском, неопределенностями и участием в общих делах. Суть переосмысления концепции ответственности можно сформулировать следующим образом: философы обнаруживают, что ответственность может выступить действенным морально-нравственным механизмом сдерживания негативных последствий глобальной человеческой деятельности, а также фактором изменения ее содержания. Такой позиции придерживались К.-О. Апель, Г. Йонас, Х. Ленк, Р. Маккион, К. Митчем. Основанием переосмысления роли ответственности является новое отношение человека к возможностям его собственной свободы, которые ему даёт развитие науки и техники. Новая степень свободы, которая может привести к разрушению всего живого, выходит за рамки традиционных норм и ценностей, актуализируя тем самым вопрос о масштабах и формах ответственности человечества в мире.



Новая концепция ответственности призвана, в первую очередь, препятствовать распространению негативных тенденций техногенной деятельности человечества. По мысли философов, она должна соответствовать новым масштабам человеческой деятельности, учитывать отдаленные последствия коллективной технической деятельности, быть ориентированной на сохранение природы и человечества. В этой связи на первый план выходит проблема расширения сферы ответственности и переосмысления её прежнего содержания.

Х. Ленк указывает, что при нынешнем развитии техники и технологий необходим новый подход к несению ответственности за свои действия. В современном обществе большинство значимых социальных изменений является результатом массовых, коллективно организованных действий. В этих условиях имеет место тенденция к социализации ответственности. Увеличивающийся спектр возможностей воздействия человеческой деятельности на среду обитания требует новых правил поведения и норм, которые относятся уже не только к отдельным индивидам, но также и к сфере социальных связей, в частности к профессиональной деятельности. В связи с недостаточностью традиционных способов регуляции механизм ответственности постепенно становится одним из наиболее значимых социальных регулятивов, а процедура установления и распределения ответственности превращается в одну из наиболее важных.

Х. Ленк особенно указывает на необходимость выделения наряду с субъектом и объектом ответственности *инстанции*, перед которой ответственен субъект: «Нести ответственность означает быть готовым или быть обязанным давать ответ – отвечать кому-нибудь за что-нибудь. Мы отвечаем не только за что-то (поступок, задачу, управление и т.д.), но и по отношению к кому-то или перед некоторой инстанцией» [10, с. 373].

Развивая этот подход, Р. Маккион предлагает многомерную концепцию ответственности: «Ответственность имеет три взаимосвязанных измерения. Она имеет внешнее измерение в правовом и политическом аспектах, в котором устанавливают штрафы за

индивидуальные действия и в котором официальные лица берут ответственность (accountability) за политику и действия. Имеется также внутреннее измерение в моральном и этическом аспектах, в котором индивиды берут в расчет последствия своих действий и критерии, которыми они будут руководствоваться при выборе. Имеется еще объемлющее первые два социокультурное измерение, в котором устанавливаются ценности и для индивидов, и для цивилизационных структур» [11, с. 5]. В рамках данного подхода субъектом ответственности выступает либо конкретный человек, либо социальная группа, с чьей деятельностью связана потенциальная или реальная угроза, социальные ожидания и т.п. В этом смысле говорят, например, о социальной (профессиональной) ответственности ученых, бизнесменов или политиков. Такого рода ответственность находит выражение, в частности, в актах благотворительности со стороны представителей бизнеса или в отказе ученых сделать свои открытия достоянием общества из опасения, что их применение в инженерной или социальной практике чревато угрозами человечеству.

Социальная ответственность подобного рода носит *инициативный характер*, то есть является продуктом убеждений отдельных представителей социальной группы и не распространяется на группу в целом. Так, среди ученых наряду с теми, кто ратовал за ограничение доступа общества к научным открытиям, имеющим потенциально опасное прикладное значение (Архимед, Леонардо да Винчи, Фрэнсис Бэкон, Альберт Эйнштейн), не менее распространенной является точка зрения, согласно которой социальные, политические, этические и проч. соображения не должны устанавливать ограничений развитию научной мысли, поскольку дело ученого – постижение истины, а не забота о последствиях, к которым может привести применение нового знания [12, с. 78].

Предельную форму коллективной ответственности придал *Ганс Йонас*. В своей работе «Принцип ответственности. Опыт этики для технологической цивилизации» он сформулировал требование, согласно которому люди должны принять на себя ответствен-

ность за собственное бытие как таковое, а также за продолжение бытия всего человечества. По его мнению, настало время каждому из нас взять на себя ответственность в планетарном масштабе за возможно необратимые последствия коллективной деятельности людей в науке и технике, а также в политике и экономике. Однако поставленная таким образом проблема коллективной ответственности людей перед будущим порождает много вопросов, главный из которых связан с непроясненностью субъекта и объекта ответственности. Г. Йонас полагает, что человечество не сможет ответить на все эти вопросы без решительного пересмотра оснований этики. В эпоху, когда человек осознал бесперспективность и опасность идеи господства над природой, кантовский императив, в котором не прослеживается связь человека с окружающим миром, оказывается несостоятельным. Возникает необходимость разработки «новой этики», программа которой изложена у Йонаса [13].

Социальная ответственность рассматривается у него не только как инструментальный принцип, но и как *смысловое основание новой этики* – мировоззренческой дисциплины, которая исходит из идеи «уязвимости природы» и признания за ней «права на защиту». В рамках таким образом понятой этики предполагается построение новой теории морали, отражающей реалии и проблемы техногенной цивилизации, изменившей характер человеческой деятельности и приведшей к крушению привычной картины мира и традиционных представлений о природе человека. Центральной в концепции Йонаса становится категория долга, понятого предельно широко и имеющего своим субъектом коллективное человечество, а объектом – всю биосферу и будущие поколения людей. Вектор новой этики направлен в будущее, включая самые отдаленные последствия, с ним связанные. Г. Йонас одним из первых заявил о необходимости новой общемировой этики ответственности. Центральное положение провозглашенного им принципа ответственности он формулирует следующим образом: все мы должны принять на себя *метафизическую ответственность* за бытие человечества, а в особенности – за его продолжение.



Развивая идеи Г. Йонаса, *Карл-Отто Апель* ставит задачу формирования новой, планетарной этики, первым шагом на пути к которой он полагает создание новой этики взаимответственности. Необходимость взаимодействия между людьми, зависимость между ними сопровождается чувством ответственности друг за друга и за последствия коллективных действий. В рамках этого подхода К.-О. Апель развивает свою концепцию социальной ответственности. Прежде всего, он обращается к анализу самого понятия «социальная ответственность», которое в современном мире наполняется новым содержанием благодаря совмещению индивидуального и социального. С точки зрения К.-О. Апеля, сегодня люди, берущие на себя индивидуальную ответственность в рамках социальных институтов и функциональных систем, демонстрируют готовность использовать свои знания и влияние для устранения обнаруживающихся негативных последствий коллективной человеческой деятельности. Такого рода ответственность возникает на *постконвенциональном уровне* – «по ту сторону» санкций и контроля, просто потому, что у тех, кто берет на себя такого рода ответственность, есть разум и совесть, есть рассудительность (способность суждения)» [14].

Представление о постконвенциональной ответственности К.-О. Апеля сближается с предпологаемой Г. Йонасом в людях «ответственности перед будущим». Рассматривая механизм возникновения и взятия на себя ответственности, связанной с социальной (профессиональной) ролью человека в обществе, философ особенно подчеркивает, что это происходит не в результате официального или любого другого внешнего давления, а просто потому, что, осмысливая происходящее и сознавая собственную компетентность и влияние, люди выражают готовность принять на себя ответственность, не связанную с последствиями их собственных действий.

**Выводы.** Таким образом, анализ междисциплинарной интерпретации категории «ответственность» в философско-правовом измерении позволил прийти к выводу, что после «буржуазных» революций XVII и XVIII вв., социалистических революций первой

трети XX в. и антиколониальных революций, которые начались вскоре после окончания Второй мировой войны, содержание прав человека трансформировалось и наполнялось новым содержанием. Появление прав человека третьего поколения (право на развитие, на мир, независимость, самоопределение, территориальную целостность, суверенитет, на свободу от колониального гнета, право на достойную жизнь, на здоровую природную среду, на общее наследие человечества, на коммуникацию) обусловило формирование коллективной ответственности перед человечеством, что, в свою очередь, обусловило осмысление в философском дискурсе коллективных прав, основанных на солидарности. Обоснована новая этика ответственности, которая учитывает, прежде всего, степень ответственности человека перед обществом; забота об обществе рассматривается как определяющий мотив человеческой деятельности.

#### Список использованной литературы:

1. Князева Е.Н. Основания синергетики. Синергетическое мировидение. Текст / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов. – М. : КомКнига, 2005. – 240 с.
2. Мирский Э.М. Междисциплинарные исследования и дисциплинарная организация науки. Текст. / Э.М. Мирский. – М. : Наука, 1980. – 304 с.
3. Студенников И.В. О междисциплинарных исследованиях: к вопросу о содержании понятия Текст / И.В. Студенников // Записки исторического факультета. Вып. 1. – Одесса, 1995. – С. 46–66.
4. Амагов А.М. Философско-методологические основания междисциплинарных исследований техногенной цивилизации : автореферат диссертации на соискание степени кандидата философских наук / А.М. Амагов. – Белгород, 2008. – 18 с.
5. Vasak K. Pour une troisième generation des droits de l'homme // Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles / Ed. by C. Swinarski. Hague, 1984. P. 837, 839.
6. Wellman C. Solidarity, the Individual and Human Rights // Human Rights Quarterly. A Comparative and International Journal of the Social

Sciences, Humanities and Law. 2000. Vol. 22. N 3. P. 640–641.

7. Ивентьев С.И. Божественные и духовно-нравственные права и свободы человека: монография / С.И. Ивентьев. – Новосибирск : ООО агентство «СИБПРИНТ», 2012. – 357 с.

8. Варламова Н.В. Третье поколение прав человека как форма юридизации отношений между социальными общностями / Н.В. Варламова // История государства и права. – 2009. – № 14. – С. 4–48.

9. Олейник Н.Н., Олейник А.Н. Историческое развитие «поколений прав человека» / Н.Н. Олейник // Научные ведомости. – Серия Философия. Социология. Право. – 2015. – № 14 (211). – Выпуск 33.

10. Ленк Х. Ответственность в технике, за технику, с помощью техники / Х. Ленк // Философия техники в ФРГ. – М. : Прогресс, 1982. – С. 384.

11. Mckeon R. The Development and Significance of the Concept of Responsibility // Revue Internationale de Philosophie, 1957. – N 39. – P. 5.

12. Митчем К. Что такое философия техники? / К. Митчем – М. : Аспект Пресс, 1995. – С. 78.

13. Йонас Г. Принцип ответственности. Опыт этики для технологической цивилизации / Г. Йонас. – М. : Айрис-пресс, 2004. – С. 170.

14. Назарчук А.В. Этико-социальные доктрины К.-О. Апеля и Ю. Хабермаса (анализ методологических оснований) : диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук / А.В. Назарчук. – М. : МГУ, 1996.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Байрачный Вадим Олегович** – аспирант кафедры философии Национального аэрокосмического университета имени Н.Е. Жуковского «Харьковский авиационный институт»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Bayrachniy Vadim Olegovich** – Postgraduate Student of the department of philosophy of Nikolay Zhukovsky National Aerospace University «Kharkov Aviation Institute»

*anastasia.pasechnik@gmail.com*



УДК 347.4+347.468

## ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОРУЧИТЕЛЬСТВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Игорь БОБУЙОК,

судья Малиновского районного суда г. Одессы

### Аннотация

Научная статья посвящена исследованию некоторых оснований прекращения поручительства в контексте современной судебной практики, гражданского законодательства Украины и положений науки гражданского права Украины. В статье обоснована необходимость применения судьями положений теории гражданского права для эффективного применения действующего законодательства в части прекращения отношений поручительства. Рассмотрены некоторые судебные решения, включая решения Верховного Суда Украины, которые касаются отдельных оснований прекращения поручительства, в частности вследствие истечения шестимесячного срока с момента неуплаты ежемесячного платежа, определенного кредитным договором. В статье обоснована авторская позиция относительно правил установления преклюзивных сроков в обязательстве поручительства, а также в части возможности исчисления сроков прекращения поручительства при неисполнении должником частей обязательства, установленных кредитным договором. На основании анализа норм действующего украинского гражданского законодательства, судебной практики сформулирована авторская позиция в отношении правил исчисления сроков прекращения поручительства.

**Ключевые слова:** поручительство, договор поручительства, обязательство, прекращение договора поручительства, сроки.

### TERMINATION OF THE GUARANTEE IN THE CIVIL LAW OF UKRAINE: THE PROBLEMS OF THE THEORY AND COURT PRACTICE

I. BOBUYOK,

Judge of the Malinovskiy District Court of Odessa

### Summary

The scientific article deals with investigation of some grounds of stopping of bail in the context of modern judicial practice, civil legislation of Ukraine and the provisions of the science of civil law of Ukraine. In the article the necessity of application is reasonable judges applying the provisions of the theory of civil law for effective application of the current legislation regarding the termination of the bail relationship. Some judicial decisions, including decisions of the Supreme Court of Ukraine, are considered, which concern certain grounds for termination of the bail, in particular due to expiration of 6 months from the moment of non-payment certain the credit agreement of monthly payment. The article outlines the position regarding the rules for establishing exclusive terms in the bail obligation, also in part of possibility of calculation of terms of stopping of bail at a nonperformance by the debtor of the parts of obligation, set by a credit agreement. Based on the analysis of the norms of the current Ukrainian civil legislation, judicial practice, the author's position is formulated with respect to the rules for calculating the terms for the termination of the bail.

**Key words:** bail, contract of bail, obligation, stopping of contract of bail, terms.

**Постановка проблемы.** Развитие рыночных отношений в условиях восстановления частной собственности после провозглашения независимости Украиной и распада СССР обусловило увеличение значения банковской сферы в целом и кредитования в частности. Поручительство является одним из наиболее стабильных и давно используемых способов обеспечения денежных обязательств, к которым относятся и кредитные обязательства. Несмотря на широкое распространение поручительства в кредитных отношениях после изменения гражданского законодательства в ходе кодификации 2004 года и при-

нятия Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины), практика применения которого уже насчитывает тринадцать лет, количество споров, связанных с договором поручительства, не уменьшается, а количество отмененных решений по этой категории дел, несмотря на значительное количество постановлений Верховного Суда Украины, принятых за последние семь лет, в порядке ст. 360-7 Гражданского процессуального кодекса Украины (далее – ГПК Украины) для устранения неодинакового применения ст. 559 ГК Украины, растет.

**Актуальность темы исследования.** Формирование единой судебной

практики в большинстве случаев усложняется не наличием пробелов и/или коллизий действующего гражданского законодательства Украины, а существенным разрывом между теорией и практикой, на что неоднократно обращалось внимание юристами практиками и учеными. Изучение факторов, обусловивших такую ситуацию, а также значение личности судьи, его профессиональных и личностных качеств в процессе осуществления правосудия выходит за рамки этой публикации, а потому ограничимся ссылкой на позиции авторов, чьи научные взгляды мы разделяем [1, с. 140; 2, с. 111; 3, с. 27; 4, с. 352]. Избрав в качестве объекта



исследования договор поручительства и условий, при которых он прекращается, отметим, что в соответствии с судебной статистикой в 2016 году кассационным судом было рассмотрено 1 600 дел, связанных с договорами займа, кредита, банковского вклада, и они составили половину от всех договорных споров, рассмотренных в кассационном порядке [5]. При этом только в течение 2016 года Верховный Суд Украины (далее – ВСУ) принял 17 постановлений в порядке ст. 360-7 ГПК Украины, а в первом квартале 2017 года – три постановления об особенностях прекращения поручительства, т.е. такие решения фактически касались применения ст. 559 ГК Украины. Такая ситуация обуславливает необходимость дополнительного исследования природы договора поручительства, оснований его прекращения с учетом позиций законодательства, доктрины и судебной практики.

**Состояние исследования.** Поскольку поручительство с момента его возникновения и в процессе его рецепции оказалось достаточно эффективным способом обеспечения обязательств, то его правовая природа неоднократно становилась предметом исследования. С учетом значения обязательств и способов их обеспечения фактически все курсы гражданского права, начиная с дореволюционных времен, (Д.И. Мейера, Г.Ф. Шершеневича, В.Л. Синайского) включали соответствующий раздел, посвященный поручительству.

В советском периоде к проблематике поручительства возвращались нечасто, что можно пояснить неразвитостью отношений собственности, отсутствием рыночных отношений, в том числе практическим отсутствием кредитных отношений, а поэтому в поручительстве как способе обеспечения выполнения обязательств практически не было необходимости. После провозглашения независимости договор поручительства в Украине обычно изучали в курсах гражданского права [6; 7; 8; 9]. Кроме того, рецепция договора поручительства была исследована на диссертационном уровне П.М. Федосеевым. Гражданско-правовое регулирование поручительства в Украине исследовалось О.В. Михальнюк. Кроме того, вопросы правового регулирования поручительства детально исследовались

М.И. Брагинским, В.В. Витрянским, Е.А. Сухановым, Н.А. Максимович, С.О. Таракановым и др.

Собственно поручительство и его прекращение, в том числе в практике Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел, широко обсуждалась в специальных публикациях ученых (О. Беляневич, С. Бычкова, И. Пучковская и др.), адвокатов (Л. Криворучко, А. Авторгов и др.), а также научно-практических комментариях к ГК Украины.

На сегодняшний день вопросы прекращения поручительства в контексте соотношения понятий «требования» и «иск», действия поручительства в условиях отсутствия указания срока исполнения обязательства в самом договоре поручительства, природы сроков установленных ст. 559 ГК Украины, проблемы увеличения объема ответственности поручителя следует признать решенными в судебной практике, хотя по отдельным из вышеуказанных аспектов дискуссии продолжают. Вместе с тем именно в контексте отсутствия единой судебной практики актуализируется вопрос о природе договора поручительства и возможности его прекращения автономно от кредитного договора как в целом, так и в части, а также об объеме ответственности поручителя, в том числе по истечении шестимесячного срока предъявления требования по определенному договору ежемесячному платежу должника.

**Целью и задачей статьи** является исследование возможности автономного прекращения поручения вследствие истечения шестимесячного срока с момента наступления срока ежемесячного платежа, установленного кредитным договором, с точки зрения доктрины гражданского права, гражданского законодательства Украины и судебной практики.

**Изложение основного материала.** Ни для кого не секрет, что, заключая договор поручительства, в своем большинстве поручители, которые, к тому же, были либо в браке с заемщиком, либо являлись его родственниками различной степени родства, либо сослуживцами, не очень задумывались о возможности и объемах ответственности, которые они принимали на себя, подписывая соответствующие договоры.

Юридические службы большинства банков, осуществлявшие массовое кредитования населения, в условиях стабильной экономической ситуации в стране по состоянию на 2006–2008 года также не сильно уделяли внимание договорам поручительства, перенося акцент на условия договора кредитования, на личность заемщика. Финансовый кризис и последующее ухудшение экономической ситуации в стране обострили не только отношения между сторонами кредитных отношений, но и обнажили ряд юридических проблем, о существовании которых не задумывались ранее юристы, ученые, судьи. Так, установление сроков действия поручительства при условии определения их рамочно в договоре общей фразой «до исполнения обязательства» привело к тому, что ВСУ такой срок стал исчислять в порядке ст. 559 ГК Украины как 6 месяцев или 1 год соответственно (постановление ВСУ от 24.11.2014 года № 6-75ц14; от 17.09.14 № 6-53ц14; от 10.09.14 года № 6-32ц14). Также в судебной практике не без помощи доктрины разобрались с последствиями для банка досрочного взыскания всей суммы тела кредита. Правда, только в контексте обязанностей поручителя, прекращавшихся в случае непредъявления к ним иска в течение шести месяцев с момента досрочного взыскания всей суммы кредита по договору. Вместе с тем изучение судебной практики свидетельствует о наличии двух подходов к проблеме, избранной нами для исследования.

Так, например, в определении Высшего специализированного суда по рассмотрению гражданских и уголовных дел (далее – ВССУ) от 13.04.2016 года отменяя решение апелляционного суда Одесской области от 27.10.15 года коллегия судей прямо указала, что в диспозиции части 4 статьи 559 ГК Украины указано про срок исполнения именно обязательства, а не его частей, для исчисления шестимесячного срока для предъявления требования к поручителю. Кроме того, было указано на то, что предметом обязательства выступает кредит, а не его часть. Опуская такие моменты как несоответствие описательной части определения ВССУ по делу 22ц/785/7544/2015 с самим текстом решения апелляционного суда Одесской области, что яв-



ляется достаточно частым явлением, остановимся только на вышеуказанном аспекте. Исходя из предложенной позиции, ответственность поручителя – это обязанность, возникающая только в случае досрочного взыскания всего тела кредита. До этого момента (т.е. реализации кредитором права на досрочное взыскание всей суммы кредита, в том числе просроченной суммы), при такой логике, у поручителя ответственность за должника отсутствует. Предложенное толкование статьи 559 ГК Украины страдает буквальностью, исключает системный подход к толкованию законодательства, которое регламентирует спорные правоотношения. Отдельно следует отметить, что причиной такой ситуации стало также то, что, разрешая данную категорию споров, следовало также ответить на вопрос о природе договора поручительства и ответственности поручителя в этой связи. С точки зрения действующего ГК Украины поручитель несет солидарную ответственность с должником и отвечает в том же объеме что и должник (ч.ч. 1,2 ст. 554). Если должник просрочил ежемесячный платеж, то у кредитора появляется право на его принудительное взыскание, которое может быть реализовано в течение срока исполнения обязательства, установленного договором с учетом правил течения сроков исковой давности. Аналогичным образом можно было бы рассуждать и в отношении поручителя, если бы не специфика преклюзивных сроков, установленных для договора поручительства.

Вместе с тем, как правильно отмечала Т.В. Боднар, суть договорного обязательства может быть определена через комплекс элементов, которые составляют договорное обязательство (субъекты, объекты, содержание обязательства), юридических фактов, под влиянием которых возникает, изменяется и прекращается договорное обязательство, и структуру договорного обязательства как правовой связи между взаимосвязанными субъективными правами и обязанностями [10, с. 107].

В соответствии со ст. 1054 ГК Украины по кредитному договору банк или другое финансовое учреждение (кредитодатель) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, установленных

договором, а заемщик обязуется возвратить кредит и уплатить проценты. К отношениям по кредитному договору применяются положения параграфа 1 главы 71 ГК Украины, если другое не установлено этим параграфом и не вытекает из сути кредитного договора. В соответствии со ст. 1049 ГК Украины заемщик обязан возвратить заимодавцу заем (денежные средства в такой же сумме или вещи, определенные родовыми признаками, в таком же количестве, такого же рода и такого же качества, которые были переданы ему заимодавцем) в срок и в порядке, установленном договором.

Кредитными договорами предусматривается порядок возврата денежных средств частями, т.е. с точки зрения доктрины устанавливается способ исполнения обязательства, где способ исполнения обязательства определяются предметом и содержанием исполнения [9, с. 453].

Предметом исполнения обязательства в теории выступает определенная вещь, работа, услуга, деньги, которые должник должен передать, исполнить или уплатить кредитору или другому лицу. Требования к предмету исполнения (качественные, количественные, пространственные и пр.) устанавливаются условиями договора, актами гражданского законодательства, а в случае их отсутствия – обычаями делового оборота или требованиями, которые обычно предъявляются [11, с. 40].

Статьи 6, 526, 529 ГК Украины в контексте избранного нами аспекта проблематики, с нашей точки зрения, при системном толковании укажут, что если стороны установили, что основное кредитное обязательство исполняется частями, то дополнительное (обеспечительное) исполняется аналогичным образом, если договором не предусмотрено иное.

Формирование судебной практики занимает значительное количество времени. В условиях, когда судья в силу разных причин изучает только постановления ВСУ, а не знакомится непосредственно с теорией и доктриной, этот процесс затягивается еще больше. При этом постановления ВСУ далеко не всегда содержат теоретические выкладки и рассуждения, а также пояснения, почему был сделан тот или иной вывод. Следует отметить,

что ВСУ в постановлении от 29 июня 2016 года по делу № 6-272 цс16 указал, что поскольку кредитным договором предусмотрено, что очередные платежи должник должен был осуществлять не позднее 10 числа каждого месяца, а по договору поручительства ответственность поручителя наступает со следующего дня за датой платежа, предусмотренного кредитным договором, то с момента неуплаты каждого из платежей в соответствии со статьей 261 ГК Украины начинается течение исковой давности для требований к должнику и расчета установленного частью четвертой статьи 559 ГК Украины шестимесячного срока для предъявления требований к поручителю. Аналогичным образом в деле № 6-3087цс16, ВСУ в постановлении от 29.03.2017 года указал, что в деле, которое пересматривается, суды не учли, что кредитным договором предусмотрено выполнение денежных обязательств путем осуществления ежемесячных платежей (согласно графику), а по договору поручительства ответственность поручителя наступает со следующего дня за датой платежа, предусмотренной кредитным договором. Кроме того, суды не выяснили, предъявил банк требование к поручителю в пределах 6 месяцев по каждому ежемесячному платежу и прекратилось ли поручительство по отдельным платежам.

В постановлении № 6-1009цс17 от 14.06.17 ВСУ указал, что в случае ненадлежащего исполнения должником обязательств по кредитному договору предусмотренный частью 4 статьи 559 ГК Украины срок предъявления кредитором требований к поручителю о возврате долговых сумм, погашение которых согласно условиям договора определено периодическими платежами, должен исчисляться с момента наступления срока погашения каждого очередного платежа. Следует отметить, что автор указывал на логичность такого подхода в своей предыдущей статье [12, с. 92], которая вызвала некоторую дискуссию после публикации. Возвращаясь к этому аспекту, хотелось бы отметить, что основной проблемой, породившей вышеописанную ситуацию, стало элементарное непонимание структуры обязательства и его соотношение в системе «основное обязательство – аксессуарное».



Исходя из законодательного определения поручительства в ч. 1 ст. 553 ГК Украины, можно сделать вывод о том, что поскольку должник поручается за исполнение обязательства должником, то в случае установления договором обязательств в отношении части поручитель таким же образом отвечает как за исполнение части обязательства, так и за исполнение его в целом. Не противоречит вышеуказанному и положения ст. 554 ГК Украины, также подтверждающие нашу позицию в отношении возможности прекращения поручительства в отношении ежемесячного платежа. Единственным случаем, где сформированная позиция не может быть применена, является договор поручения, в котором прямо установлена обязанность поручителя нести ответственность в пределах определенного договором срока, например в течение трех лет. Изучение судебной практики свидетельствует, что только у нескольких банков такое положение нашло свое отображение в большинстве договоров. Такие положения договора не противоречат праву сторон урегулировать свои отношения на собственное усмотрение, а потому будут иметь на основании ст. 6 ГК приоритетное значение для суда при решении вопроса об ответственности поручителя.

**Выводы.** Прекращение обязанности поручителя отвечать за неисполнение должником своего обязательства в отношении каждого просроченного ежемесячного платежа связывается законодателем с установлением преклюзивных сроков в законе, но не исключает их увеличения путем внесения соответствующих пунктов в договор поручительства. В связи с этим при разрешении споров указанной категории следует, прежде всего, осуществлять анализ договора, и лишь в случае отсутствия специальных договорных правил следует применять нормы действующего законодательства Украины о поручительстве и общие положения об обязательствах с учетом наработанных правовых позиций Верховного Суда Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Лічман Л.Г. К вопросу о концепциях судебного правопримене-

ния / Л.Г. Лічман // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» / том XI Одеса, юридична література, 2012. – С. 140–151.

2. Лічман Л.Г. Справедливість судового рішення в контексті верховенства права (деякі міркування) / Л.Г. Лічман // Шості юридичні диспути з актуальних проблем приватного права присвячені пам'яті Є.В. Васюковського (до 150 – річчя від дня його народження): матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 20-21 травня 2016 р.) / упорядн. і відповід. ред. І.С. Канзафарова: Одес. нац. ун-т ім. І.І. Мечникова. – Одеса : Астропринт, 2016. – 540 с.

3. Дрішлюк А.І. До питання про вдосконалення сучасного механізму правозастосування (на прикладі судового прецеденту) // Слово Національної школи суддів України / – № 3(12). – 2015. – С. 27-36;

4. Дрішлюк А.І. До питання про роль та значення особистості судді в процесі реформи судової системи України / А.І. Дрішлюк // Актуальні питання судоустрою та формування корпусу суддів: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. науковців, судді, адвокатів, працівників правоохоронних органів, молодих вчених, аспірантів та студентів (13 травня 2017 р., м. Одеса) / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.В. Долежана. – Одеса : Юридична література, 2017. – 376 с.

5. Аналіз стану здійснення судочинства у 2016 році (за матеріалами судової статистики), підготовлений відділом аналізу судової статистики та узагальнення судової практики Верховного Суду України 14 березня 2017 р. № 19-9/ст [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/FC0243F91293BFEEC22580E400478576](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/FC0243F91293BFEEC22580E400478576).

6. Цивільне право України [Текст]: [навч.Посібник] / О.С. Адамова, Н.Ю. Голубева, І.В. Давидова [та ін.]; за ред. С.О. Харитоновна, Н.Ю. Голубевої. – К. : Істина, 2009. – 280 с.

7. Цивільне право [Текст]: [підручник] : у 2 т. / В.І. Борисова, Л.М. Баранова, Т.І. Бегова [та ін.]; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. – Х. : Право, 2011. – Т. 2. – 656 с.

8. Цивільне право України [Текст]: [підручник] : у 2-х кн. / О.В. Дзера,

Д.В. Боброва, А.С. Довгерг [та ін.]; за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : ЮрінкомІнтер, 2004. – Кн.1. – 736 с.

9. Цивільне право України: Загальна частина [Текст] / С.С. Бичкова, В.М. Співак, В.О. Кучер та ін. [за ред. І.А. Бірюкова, Ю.О. Заїки]. – К. : Алерта, 2014. – 510 с.

10. Боднар Т.В. Договірні зобов'язання в цивільному праві: загальні положення [текст]: навчальний посібник / Т.В. Боднар. – К. : Юстініан, 2007. – 280 с.

11. Цивільне право [Текст]: підручник. : у 2 т. / В.І. Борисова, Л.М. Баранова, Т.І. Бегова [та ін.] ; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. – Х. : Право, 2011. – Т. 2. – 816 с.

12. Бобуйок І.А. Деякі особливості відповідальності поручителя за договором поруки / І.А. Бобуйок // Науковий вісник Херсонського державного університету / Серія юридичні науки. Т.1. Вип. 1. 2016. – С. 92.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бобуйок Игорь Анатолієвич** – судья Малиновского районного суда г. Одессы

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Bobuyok Igor Anatoliyevich** – Judge of the Malinovskiy District Court of Odessa

*bobyok@rambler.ru*



УДК 346.232

## ПРАВСТВЕННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ХРИСТИАНСТВЕ

**Павел БОЧКОВ,**

кандидат юридических наук, доцент,  
докторант кафедры права и публичного администрирования  
Мариупольского государственного университета

### Аннотация

Статья посвящена хозяйственной деятельности и отношению к проблеме труда в христианских конфессиях. Положения Нового Завета определяют отношение христиан к труду и распределению его плодов, отношение к собственности и некоторые другие моменты. Однако каждая ветвь христианства имеет и существенные отличия как в отношении к названным выше явлениям, так и к организации хозяйственной деятельности. Право регулирует внешнюю сторону хозяйственной деятельности, в то время как мораль лежит в основании мотивов этой деятельности.

**Ключевые слова:** хозяйственная деятельность религиозных организаций, нравственные основания хозяйственной деятельности, православие, католицизм, протестантизм, каноническое (церковное) право.

### MORAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF ECONOMIC ACTIVITY IN CHRISTIANITY

**P. BOCHKOV,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Doctoral Candidate of the Department of Law and Public Administration  
of Mariupol State University

### Summary

The article is devoted to economic activity and attitude to the problem of labor in Christian confessions. The provisions of the New Testament determine the attitude of Christians towards labor and the distribution of its fruits, attitude to property and some other points. However, each branch of Christianity has significant differences both in relation to the phenomena mentioned above, and in the organization of economic activity. Law regulates the external side of economic activity, while morality lies at the basis of the motives for this activity.

**Key words:** economic activity of religious organizations, moral foundations of economic activity, Orthodoxy, Catholicism, Protestantism, canonical (church) law.

*...Иначе вам надлежало бы выйти из мира сего*  
Свт. Иоанн Златоуст

**Постановка проблемы.** В одной из своих статей игумен Филипп (Симонов) отметил: «Вообще-то хозяйственная деятельность и религия лежат в разных плоскостях. Нельзя построить «православный завод», чтобы производить на нем шестеренки «православным способом». Законы и технологии производства индифферентны по отношению к вере. Но вот способы использования результатов экономической деятельности, распределения полученных благ, конечно, могут иметь идеологическую, в том числе – христианскую, окраску» [1]. И с этим замечанием священнослужителя нельзя не согласиться. Однако нельзя не согласиться и с тем, что именно религиозные убеждения составляют фундаментальный пласт всей человеческой деятельности, в том числе и хозяйственной. Менталитет народа глубокими корнями

уходит в религиозные представления. К сожалению, послышки современной науки таковы, что в ней отсутствует подход к пониманию хозяйства как единого культурно-исторического целого. Хозяйство в ней всегда замкнуто на самом себе, отсутствие принципиального понятия о целостности хозяйства не позволяет корректно, содержательно сопоставлять различные модели хозяйствования, затрудняет конструктивный обмен опытом хозяйственной деятельности, не позволяет использовать накопленный столетиями опыт конфессионального хозяйствования. К сожалению, отечественные правоведы крайне редко обращаются к идеологическим, этническим и религиозным основаниям той или иной деятельности, создавая новые законопроекты.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью неизу-

ченности темы – ведь на сегодня практически отсутствуют фундаментальные работы, где были бы исследованы в комплексе религиозные и правовые компоненты хозяйственных отношений, в частности в христианстве. Актуальность данной проблемы связана также с необходимостью поиска путей гармонизации взаимодействия между этносами и религиозными общностями, а также необходимостью усовершенствования отечественного хозяйственного законодательства в области регулирования хозяйственных отношений государства и религиозных организаций в процессе осуществления последними хозяйственной деятельности.

**Состояние исследования.** Христианское понимание хозяйства представлено в трудах ученых-теологов и известных религиозных деятелей, таких



как Иоанн Златоуст, Фома Аквинский, Х. Кокс, Г. Гутерос, Иоанн Павел II, П. Тиллих, С.Н. Булгаков. Данная тема привлекала внимание и «светских» мыслителей, среди которых М. Вебер, В. Зомбарт, П. Тоуни, И.Т. Посошков, В.О. Ключевский, Н.Я. Данилевский, Н.Ф. Федоров, Л.П. Карсавин, Г.В. Флоровский, В. Рябушинский, А.В. Чаянов, А. Рих, Б. Халленслебен, П. де Лобье, Р. Нейхауз, Ж. Ле Гофф, А. Амман, А.Н. Ипатов, Т.Б. Коваль, Н.С. Макашева, В.С. Магун, М.П. Мчедлов, Г.И. Шмелев и др. Среди отечественных исследователей обозначенной темы необходимо назвать работы М.Ю. Бабия, Н.А. Бардашевич, В.Ю. Баркова, С.Н. Грудничкой, Н.И. Черленика, А.Н. Переверзева, В.Е. Еленского, Н.Ф. Рибачука Ю.Н. Тодыки, И.В. Яковюка, Л.В. Ярмол и др.

Проблема хозяйственных отношений в христианстве неоднократно становилась предметом научных исследований философов, религиоведов, этнологов и правоведов. Однако исследования идеологических и конфессиональных составляющих таких отношений не была осуществлена. Это проблема актуальна и для нашего государства, т.к. к христианскому вероисповеданию себя относят 74% украинцев [2]. Для Украины, находящейся в состоянии системного кризиса, одно из решений проблем – опора на традиционные конфессиональные представления в хозяйствовании. Ведь ни для кого не секрет, что экономические преобразования без опоры на собственные ценности сопровождаются социокультурными противоречиями и издержками.

**Целью и задачей статьи** является исследование идеологических и правовых оснований хозяйственной деятельности в христианской религиозной традиции.

**Изложение основного материала.** Духовная и материальная жизнь человека и общества нераздельно связаны друг с другом. Хозяйственная деятельность, как и любая другая сфера бытия социума, является проекцией определенной картины мира. Благодаря христианской картине мира человек встраивает себя в определённое религиозное мировоззрение, систему христианских ценностей и жизненных ориентиров. Фигурально выражаясь, христианство – это не столько религия об устройстве мироздания и общества,

сколько религия о том, как жить человеку, о смысле человеческого бытия, о совести, долге, чести и т.д. [3].

Нельзя рассматривать Евангелие как руководство по экономической деятельности или теорию хозяйственной деятельности. Из текстов священных книг можно вывести основные морально-этические принципы человеческой жизни, а вести речь о христианской системе хозяйствования можно только абстрагируясь от священных текстов. Христианская экономика как самую главную цель определяет хозяйство, основанное на любви. Жертвенная любовь Христа становится всеобщим общественным и хозяйственным идеалом. Поиск Царства Божьего и правды его, согласно Нагорной проповеди, выдвигается в качестве главного правила моральной экономики, этического отношения к человеческой деятельности.

«Значение христианства в хозяйственной истории трудно переоценить: оно безмерно возвысило сознание достоинства труда, не признававшегося в древнем мире. Религиозное освящение труда началось в средневековых монастырях, где труд предписывался в качестве духовного упражнения. Колокольный звон в обителях призывал монахов не только к общей молитве, но и к совместному труду, который стал эрзацем сначала пуританского, а затем и светского благочестия» [4].

Христианство, как и другие религии мира, не представляет собой единого религиозного течения (православие (православная церковь (автокефальные православные церкви), старообрядчество), католицизм (католическая церковь (римско-католическая церковь, восточно-католические церкви), старокатолицизм), протестантизм (адвентисты седьмого дня, англиканство, баптизм, кальвинизм и реформатство, лютеранство, методизм, пятидесятничество, квакеры, меннонитство и т.д.)). При всех особенностях и нюансах отношения к хозяйственной деятельности отдельных ее ветвей имеется нечто общее в восприятии этого круга проблем. Хозяйственный мир христианства построен на основе Нового Завета, в отличие от иудаизма (опирается на положения Ветхого Завета). Именно положения Нового Завета определяют отношение христиан к труду (заповедь постоянного делания, неустанного тру-

да как «дела божия») и распределению его плодов, отношение к собственности и некоторые другие моменты. Однако каждая ветвь христианства имеет и существенные отличия как в отношении к названным выше явлениям, так и к организации хозяйственной деятельности.

Для православия центральным мотивом трудовой этики является установление должного взаимоотношения между духом и плотью, в котором духовное начало должно господствовать над материальным. Образцом хозяйствования в православии считается монастырская община, монастырь. Мирской труд является по отношению к монашескому как бы второсортным. Предпочтение в мирском труде отдаётся тяжёлой физической работе, т.к. умственный труд чреват «своемыслием». О таком предпочтении свидетельствуют и имена почитаемых в православии святых (преп. Спиридоний и преп. Никодим Просфорники, преп. Варфоломей Строитель и др.). Для православной традиции характерным является и идеал «социального опрощения». Суть его состоит в том, что самоуничтожение, любовь к абсолютной бедности, неприглядности, несчастному, смиренному и убогому виду и образу жизни в целом виделись лучшим способом уподобиться Христу в Его земном образе страдающего. Социальное опрощение, опровергая мирское представление о социальной иерархии, престижности и почете, формировало убеждение в том, что существует иная, духовная иерархия, которая бесконечно важнее земной. Некоторые исследователи видят в таком идеале истоки бесхозяйственности, неуважения к чужому труду, лени и т.д. На наш взгляд, такое утверждение является очень спорным, а истоки перечисленных выше пороков находятся не в сфере православия. Цитируя игумена Филиппа (Симонова), отметим: «Евангелие нигде прямо не протестует против частной собственности, против богатства как такового. Но Господь говорит знаменитую притчу про верблюда и игольные уши – о том, как трудно богатому войти в Царство Божие. То есть, в принципе, это возможно, но очень сложно. Нужно выполнить несколько условий. Первое: если человек, умея умножать капитал, сумеет не прилепиться к нему всей душой. Если он будет воспринимать его как



дар Божий и возможность действительно послужить людям и обществу. Но и на этом пути его ждет очень сильное искушение – гордыней» [5]. Так что, даже активно благотворительствуя, но без смирения, человек может не спасти своей души.

Одним из первых исследователей трудовой хозяйственной этики православия является о. Сергей Булгаков. Его по праву считают практически единственным представителем русской религиозной философии, который пытался последовательно и систематически осмыслить проблему хозяйства с точки зрения православия. В своей работе «Православие: очерки учения Православной церкви» С.Н. Булгаков [6] доказывает, что наряду с другими духовными типами существует и христианский тип экономического человека – как в самом общем смысле, так и более конкретно, применительно к самым разным христианским вероисповеданиям: тип православный, католический, протестантский с разными его разветвлениями.

Непохожим на православие в понимании хозяйственных вопросов является мировоззрение старообрядцев, которые чаще апеллируют к Ветхому Завету. «Для старообрядцев лишь несправедное богатство – зло, но благословен тот, кто наживает богатство и кормит других. Торговля, если не брать лихвы, узаконена, «честные гири угодны Богу» [6]. Подобное ветхозаветное отношение к собственности сохранилось в среде старообрядцев вплоть до наших дней. В целом ориентация на Ветхий Завет привносит в старообрядчество более лояльное и терпимое отношение к торговле и предпринимательству. «Культурные нормы старообрядчества создают предпосылки для более рационального отношения к хозяйству. Они не остаются законсервированными, а находятся в постоянном изменении. ... Несмотря на внутреннюю неоднозначность хозяйственной этики, отношение старообрядцев к богатству, труду, смыслу хозяйственной деятельности претерпевает изменения и становится более лояльным по отношению, прежде всего, к торговле. Но в то же время идеалы старообрядчества остаются традиционными, обезличенный капиталистический порядок, свободный от этического регулирования, чужд духу старообрядче-

ства» [7]. Богатство у старообрядцев не становится самоцелью, а для трудовой этики характерны аскетизм, основательность, методичность.

Социальное опрошение, столь естественное для православной традиции, совершенно чуждо католицизму, а тем более протестантизму. Католицизм сосредотачивается на человеческом как в человеке и обществе, так и в Богочеловеке – Иисусе Христе. Основная добродетель католика выводится из верности своему сословию и данной Богом профессии, образу жизни в целом, из добросовестного выполнения своей работы, своих обязанностей, налагаемых принадлежностью к определенному сословию и профессиональной корпорации. Неслучайно католическая церковь тщательно разрабатывала иерархию земных сословий и профессий, среди которых наивысшую ступень в иерархии занимали священнослужители; жонглеры, танцоры, актеры и акробаты, не говоря о представительницах древнейшей профессии, ворах и шляющихся бродягах, находились за пределами христианского общества. Если человек занимается обманом, мошенничеством, недоброкачественно работает, небрежно молится, жестко обращается с подчиненными, то совершает грех, из-за которого обречен на вечные муки или пребывание в чистилище.

Отличными от православия являются и проблемы собственности, ценнообразования, прибыли, процента на капитал, имущественного неравенства. Православие не занимается вопросом нравственного санкционирования частной собственности как таковой, католическая же церковь разрабатывала учение о частной собственности и всеобщем предназначении благ, ставшее основой определенного отношения к бедности и богатству. Право частной собственности рассматривалось как общее право всех и каждого пользоваться благами всего Творения, и право на частную собственность подчинялось праву всеобщего пользования благами. Собственность приобретает трудом и служит труду. Именно служение собственности труду и определяет в конечном итоге законность как частной, так и общественной, коллективной собственности.

В основе экономического учения католицизма всегда находились

основополагающие тезисы о социальной значимости и оправданности труда, о необходимости установления справедливых и гармоничных отношений на экономическом и, в частности, трудовом рынке. «Признавая за процессами освоения природных ресурсов, производства, распределения и потребления материальных благ вторичное и функциональное, но тем не менее необходимое значение по сравнению с нравственным и духовным развитием человека, это учение изначально было ориентировано на детальную проработку вопроса об участии христиан в конкретных формах экономической деятельности». Именно в католической этике сформировалась концепция «дозволенной наживы»: наряду с осуждением скупости, бездеятельности, вялости, праздности, не оправданного вложенным трудом обогащения (к таковому причислялось и ростовщичество) Католическая Церковь приветствовала и благословляла как угодное Богу энергичное предпринимательство или, как минимум, не осуждала расчётливое хозяйствование и даже стремление к прибыли, коль скоро последняя не была самоцелью. Католической церкви «пришлось пройти путь от полного отрицания допустимости доходов с оборота капитала через признание банковского процента в пределах 5%-ой ставки «благочестивых банков» и составление перечня уважительных оснований для взъяснения процентов до констатации полной приемлемости оборота капиталов и обязательств на развитых рынках» [8, с. 9].

Для протестантизма характерным является подход, согласно которому спасение не зависит от человека, это вопрос воли Всевышнего. Независимо от своего социального статуса или религиозного сана все находятся в одинаковом положении, главное – верить в то, что человек уже спасён верой. В протестантизме отсутствует деление на монахов и мирян, обычный труд настолько же ценен, как и молитвенный. У протестантов именно труд является показателем богоугодности человека: если в своём деле, профессии ты преуспеваешь, следовательно, ты угоден Богу, а значит, спасён. Таким образом, богатство, состоятельность оказываются показателями богоугодности. Именно поэтому протестант из всех



сил старался преуспеть. Чтобы бороться с человеческой греховностью, протестант должен неумолимо трудиться и совершенствоваться в своём ремесле, не допускать ошибок в повседневной жизни и быть успешным. Для протестанта труд является своего рода молитвой. По М. Веберу [9], европейский капитализм обязан своим происхождением трудовой этике протестантизма, высоко ценившей труд, понимавшей его как делание человека на земле, завещанное ему Богом, причем труд должен был быть честным, упорным, успешным, приносящим прибыль, которая, в свою очередь, должна была направляться не на получение удовольствия или наслаждения, а на развитие своего дела.

Итак, церковь имеет двойственную природу. С одной стороны, церковь является «телом Христовым» и призвана объединять верующих с Абсолютом и между собой. Но в то же время церковь представляет собой вполне видимую самоуправляемую организацию, имеющую как горизонтальную, так и вертикальную иерархическую структуру, являющуюся и субъектом права, в том числе и права собственности, и, что особенно важно для нас, субъектом хозяйствования. В Украине хозяйственная деятельность христианских религиозных организаций, как и хозяйственная деятельность религиозных организаций других конфессий, регулируется Законом Украины «О свободе совести и религиозных организациях» от 23 апреля 1991 года, Хозяйственным кодексом Украины от 16 января 2003 года, Налоговым кодексом Украины от 2 декабря 2010 года и другими законодательными актами. Рассуждая о хозяйственной деятельности религиозных организаций, нельзя обойти вниманием тот факт, что в теории хозяйственного права, как и в социологии и религиоведении, религиозную деятельность принято делить на культовую и внекультовую. Хозяйственную деятельность религиозных организаций мы определяем как внекультовую деятельность религиозных организаций как субъекта хозяйствования в сфере общественного производства, направленную на производство, реализацию продукции, выполнение работ или предоставление услуг стоимостного характера, которые имеют

ценовую выраженность. Культовая деятельность христианских религиозных организаций определяется, как и ранее, канонами церковного права. Т.е. хозяйственная деятельность религиозных организаций регулируется нормами как канонического права (культовая деятельность), так и выросшего из его недр права хозяйственного (внекультовая деятельность (хозяйственная)). Нельзя не упомянуть и о том, что именно в недрах канонического права сформировалось учение о юридическом лице. По перечню предприятий религиозных организаций можно сделать вывод о конфессиональной принадлежности той или иной религиозной организации, поскольку внутренние религиозные установки (пусть и опосредованно) влияют на выбор видов хозяйственной деятельности религиозной организации.

Хозяйственная деятельность, которая осуществляется в определённой этноконфессиональной среде, способствует возникновению особой социальной целостности, в которой органически связываются духовные, этические начала конфессионального бытия с утилитарными и технологическими сторонами бытия экономического. Мораль носит в основном личностный характер, хотя и не лишена общественного содержания. Право же функционирует там, где есть социум. Право регулирует внешнюю сторону хозяйственной деятельности, в то время как мораль лежит в основании мотивов этой деятельности. Любая хозяйственная деятельность предполагает установление некоторого комплекса этических норм, определяющих взаимоотношения между участниками хозяйственных отношений. В значительной степени и сами эти нормы, и степень их соблюдения зависит от уровня общественной морали, которая, в свою очередь, опирается на общественное проявление религиозного сознания. Именно поэтому, собираясь преобразовывать ту или иную национальную систему хозяйствования, нельзя не принимать во внимание морально-религиозных установок населения той или иной страны.

**Выводы.** Изучение истории формирования хозяйственных систем самых различных стран свидетельствует о том, что религии самым различным образом оказывают воздействие

на ход хозяйственной жизни того или иного общества, влияя на духовные силы, действующие в экономике, т. е. на хозяйственный образ мыслей. Рассматривая хозяйственную активность христианской церкви, нельзя оставлять без внимания нравственный аспект этой активности. Трудовое начало положено в основание спасения и внутреннего благополучия крупнейших мировых религий, и христианство (во всех его разновидностях) не является исключением.

Христианские религиозные организации осуществляют свою деятельность, опираясь как на Евангелие и другие священные тексты, так и на нормы канонического (церковного) права и одновременно на положения законодательных актов того государства, в котором находятся. Осуществляя хозяйственную деятельность, церковь становится участником хозяйственных отношений. На первый взгляд, хозяйственная деятельность религиозных организаций никак не отличается от аналогичной деятельности других некоммерческих организаций, поскольку законодательство относит религиозные организации к некоммерческим субъектам хозяйствования. Однако при более тщательном анализе хозяйственной деятельности христианских религиозных организаций становится очевидным, что в этой деятельности они руководствуются положениями устава организации, который и основан на нормах канонического (церковного) права и вероучительных канонах.

#### Список использованной литературы:

1. Христианство и экономика: дело не в «измах» (Беседа с игуменом Филиппом (Симоновым)) [Электронный ресурс] // Православие.ru: сайт. – Режим доступа : <http://www.pravoslavie.ru/45537.html>.
2. Звіт про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2017 р. [Электронный ресурс] // Релігійно-інформаційна служба України: сайт. – Режим доступа : <https://risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr2017/67269/1>.
3. Надеева М.И. Духовные ценности христианства : монография / М.И. Надеева. – Казань : Издательство КНИТУ, 2013. – 308 с.



4. Лапицкий М. Религиозные основы хозяйственной деятельности [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Наследие». – Режим доступа : [http://old.nasledie.ru/pravosl/22\\_3/article.php?art=5](http://old.nasledie.ru/pravosl/22_3/article.php?art=5).

5. Христианство и экономика: дело не в «измах» (Беседа с игуменом Филиппом (Симоновым)) [Электронный ресурс] // Православие.ru: сайт. – Режим доступа : <http://www.pravoslavie.ru/45537.html>.

6. Булгаков С.Н. Православие: очерки учения Православной церкви / С.Н. Булгаков. – Минск : Издательство Белорусского Экзархата, 2011. – 560 с.

7. Расков Д.Е. Старообрядческое предпринимательство в экономике России (на примере московской промышленности XIX века) // Экономическая история России: проблемы, поиски, решения. Ежегодник. Вып. 3. – Москва; Волгоград : Изд-во ВолГУ. 2001. – С. 404–428.

8. Расков Д.Е. Старообрядческое предпринимательство в экономике России (на примере московской промышленности XIX века) / Д. Е. Расков // Экономическая история России: проблемы, поиски, решения. Ежегодник. Вып. 3. – Москва; Волгоград : Изд-во ВолГУ. 2001. – С. 404–428.

9. Зудов Ю.В., Коновалов А.В. Запад и западное христианство на рубеже тысячелетий : монография / Ю.В. Зудов, А.В. Коновалов. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2011. – 208 с.

10. Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма. Избранные произведения / М. Вебер. – Перевод с немецкого и общая редакция: Ю.Н. Давыдов. – М. : Прогресс, 1990. – С. 44–271.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бочков Павел Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры права и публичного администрирования Мариупольского государственного университета

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Bochkov Pavel Vladimirovich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Doctoral Candidate of the Department of Law and Public Administration of Mariupol State University

*bochkoff-dkp@yandex.com*

УДК 35.075(477)

## ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СФЕРЫ АКВАКУЛЬТУРЫ УКРАИНЫ

**Оксана БРОДОВСКАЯ,**

аспирант кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

#### Аннотация

В статье рассмотрены субъекты публичного администрирования сферы аквакультуры Украины, охарактеризованы их функции, также исследован вопрос системы данных субъектов. Рассмотрено нынешнее состояние и пути усовершенствования системы публичного администрирования субъектов сферы аквакультуры Украины.

**Ключевые слова:** публичная администрация, субъекты административно-правового регулирования, местное самоуправление, аквакультура.

#### DEFINITION AND SYSTEM OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF AQUACULTURE SPHERE OF UKRAINE

**O. BRODOVSKAYA,**

Posgraduate Student of the Department of Administrative Law and Process of the National Academy of Internal Affairs

#### Summary

The article examines the subjects of public administration of the aquaculture sphere of Ukraine and describes their functions. There is also investigated a question of subjects data system. The article studied current status and ways of improving the system of public administration of the subjects of the aquaculture sector of Ukraine.

**Key words:** public administration, subjects of administrative and legal regulation, local government, aquaculture.

**Постановка проблемы.** После становления Украины как суверенного независимого государства возникла необходимость построения индивидуальной системы публичного администрирования всех отраслей, в том числе и сферы рыбоводства и аквакультуры.

Создание системы общественного администрирования в различных сферах общественной жизни является первоочередной задачей развития общества, совместной организации людей для достижения определенных задач и реализации намеченных целей. На сегодняшний день Украина имеет сложную систему общественных органов управления, осуществляющих регулирование сферы аквакультуры, но ввиду того что данная отрасль является развивающейся, имеются определенные моменты, требующие уточнения.

**Актуальность темы исследования** обусловлена важностью определения условий реализации функций и полномочий субъектов публичного администрирования сферы аквакультуры Украины, а также недостаточностью научных работ, посвященных исследованию взаимодействия данных субъектов, что в сочетании с необходимостью комплексного научного анализа и обусловливает важность данной статьи.

**Состояние исследования.** Научный анализ понятия и системы субъектов публичного администрирования в общем и субъектов сферы аквакультуры Украины в частности осуществляется многими учеными. Среди них следует назвать В.К. Колпакова, В.Б. Аверьянова, И.Б. Колиушко, В.П. Тимошук, Ю.Л. Панейка, А.В. Батанова, А.Ф. Фрицкого и др.

**Целью и задачей** статьи является исследование субъектов публичного



администрирования сферы аквакультуры Украины, разработка рекомендаций по усовершенствованию организационно-правовых основ деятельности субъектов публичного администрирования сферы аквакультуры Украины.

#### **Изложение основного материала.**

Для Украины термин «публичная администрация» является относительно новым и впервые в научный оборот был введен в 2001 году [1, с. 202], на официальном уровне о нем впервые упоминается в Концепции реформирования публичной администрации в Украине [2].

Понятие публичной администрации не является новеллой для украинского права в целом. Оно упоминается в трудах украинских административистов, которые работали за пределами советской правовой школы. Ю.Л. Панейко в работе «Теоретические основы самоуправления» (1963 год) указывал, что основой административного права является то, что оно регулирует организацию и деятельность публичной администрации [3].

Как отмечает В.К. Колпаков, публичная администрация – это система организационно-структурных образований, которые на законных основаниях приобрели властных полномочий для их реализации в публичных интересах [4, с. 28].

Под «публичной администрацией» в науке подразумевается система организационно-структурных образований, которые на законных основаниях приобрели властные полномочия для их реализации в публичных интересах [5, с. 30].

Таким образом, публичная администрация – это система уполномоченных на осуществление публичной власти субъектов (в том числе органов государственной власти, органов местного самоуправления и других субъектов, которым делегированы соответствующие полномочия), осуществляющих возложенные на них государственно-властные полномочия, направленные на обеспечение реализации публичных интересов и государственной политики в данной сфере.

Данное толкование достаточно лаконичное, но включает наиболее значимые характеристики публичной администрации, а именно: принадлежность к числу соответствующих субъектов как государственных, так и негосударствен-

ных учреждений и возложение на них государственно-властных полномочий.

Необходимо отметить, что публичные органы управления, которые определяют и реализуют политику в сфере аквакультуры, а также юридические и физические лица, которые организуют и действуют в данной сфере, являются субъектами деятельности в данной сфере.

Для успешной деятельности субъектов публичной администрации и реализации государственной политики в сфере аквакультуры необходимо точно определить цели, на которые она направлена, а также результаты, которых необходимо достичь. Поэтому актуальным и важным для Украины является совершенствование данной политики в соответствии с современными общественными потребностями.

Если обратиться к трудам украинских административистов, таких как В.Б. Аверьянов, И.Б. Колиушко и В.П. Тимошук, то, проанализировав термин «публичная администрация», можно определить данное понятие как совокупность органов и других учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих выполнение закона и осуществляющих другие публично-управленческие функции [6].

Следует также отметить, что на сегодняшний день административно-правовое регулирование сферы аквакультуры осуществляется не одним субъектом управления, а целой системой субъектов, действующих в пределах компетенции, определенной Конституцией Украины, законами Украины и другими подзаконными актами.

По нашему мнению, система субъектов в сфере аквакультуры – это совокупность организационно-структурных образований, которые наделены властными полномочиями и на законных основаниях осуществляют свою деятельность в сфере аквакультуры с целью удовлетворения общественных интересов данной сферы, а также другие субъекты, осуществляющие свою деятельность в сфере аквакультуры.

Систему субъектов административно-правового регулирования составляют органы государственной власти, Совет министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации и органы местного самоуправления, то есть публичная адми-

нистрация, полномочия которой в сфере аквакультуры определены законодательством.

Рассмотрим более детально вышеперечисленные субъекты, их функции и место в публичном администрировании сферы аквакультуры.

Законодательное регулирование отношений в сфере охраны здоровья осуществляется **Верховной Радой Украины** путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

**Кабинет Министров Украины** является высшим органом исполнительной власти, реализуя исполнительную власть непосредственно и через министерства, другие центральные органы исполнительной власти, местные государственные администрации путем направления, координации и контроля деятельности данных органов.

В частности, ст. 7 Закона Украины «Об аквакультуре» отмечает, что к полномочиям Кабинета Министров Украины в сфере аквакультуры относятся: обеспечение проведения государственной политики в сфере аквакультуры; создание унифицированных форм договора пользования частью рыбохозяйственного водного объекта, акваторией (водным пространством) внутренних морских вод, территориального моря, исключительной (морской) экономической зоны Украины для целей аквакультуры; предоставление в пользование акватории (водного пространства) внутренних морских вод, территориального моря, исключительной (морской) экономической зоны Украины, а также определения ее границ (координат), предоставляемых для целей аквакультуры; утверждение порядка предоставления в пользование гидротехнических сооружений для целей аквакультуры и типовой формы договора пользования ими; организация международного сотрудничества в сфере аквакультуры; принятие других нормативно-правовых актов по вопросам, регулирующим деятельность в сфере аквакультуры; осуществление иных полномочий в соответствии с Конституцией Украины и законом [7].

Центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим формирование государственной политики в сфере рыбного хозяйства, является **Министерство аграрной политики и продовольствия Украины**, а в ст. 8



Закона Украины «Об аквакультуре» закрепляются полномочия по деятельности в сфере аквакультуры, в частности: утверждение порядка искусственного разведения (воспроизведение), выращивания водных биоресурсов и их использования, программ научно-технического развития аквакультуры, зон аквакультуры (рыбоводства) и рыбопродуктивности по регионам Украины, методики определения размера платы за использование на условиях аренды части рыбохозяйственного водного объекта, рыбохозяйственной технологической водоемы, порядка разработки и формы паспорта рыбохозяйственной технологической водоемы, порядка осуществления рыбохозяйственной мелиорации, форм отчетности в сфере аквакультуры в соответствии с международными стандартами и нормами; принятие других нормативно-правовых актов по вопросам аквакультуры, в том числе о выполнении международно-правовых обязательств Украины в соответствии с законом и осуществлении иных полномочий в соответствии с законом [7].

**Государственное агентство рыбного хозяйства Украины** создано Указом Президента Украины от 16 апреля 2011 года «О Государственном агентстве рыбного хозяйства Украины» как центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра аграрной политики и продовольствия Украины.

К полномочиям Госрыбагенства, согласно ст. 9 Закона Украины «Об аквакультуре», относятся: разработка нормативно-правовых актов в сфере аквакультуры; осуществление контроля за представлением субъектами аквакультуры отчетной информации об объемах производства продукции аквакультуры; осуществление контроля деятельности субъектов аквакультуры во время разведения и / или выращивания чужеродных и неместных видов гидробионтов; разработка программ научно-технического развития аквакультуры; обеспечение в установленном порядке подготовки, переподготовки, повышения квалификации, аттестации специалистов в сфере аквакультуры в высших учебных заведениях, которые принадлежат к сфе-

ре его управления; сотрудничество с подкомитетом аквакультуры Комитета рыбного хозяйства Сельскохозяйственной и пищевой организации ООН, органами власти иностранных государств и международными организациями по вопросам развития аквакультуры, предотвращения загрязнения окружающей среды, охраны труда в сфере аквакультуры; осуществление иных полномочий в соответствии с законом [7].

Органы рыбоохраны образованы в соответствии с «Положением об органах рыбоохраны» Государственного агентства рыбного хозяйства Украины, согласно ст. 21 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти», пп. 7 и 8 Положения о Государственном агентстве рыбного хозяйства Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 16 апреля 2011 № 484, постановления Кабинета Министров Украины от 7 декабря 2011 № 1263 «Об образовании территориальных органов Государственного агентства рыбного хозяйства».

Основной задачей органов рыбоохраны является организация осуществления мероприятий по охране рыбы, других водных биоресурсов и регулирования рыболовства в рыбохозяйственных водных объектах Украины (в том числе во всех поверхностных, территориальных и внутренних морских водах, которые используются (могут использоваться) для рыболовства, выращивания или разведение рыбы), других объектах водного промысла или объектах, имеющих значение для естественного воспроизводства запасов рыбы и других водных биоресурсов, а также в исключительной (морской) экономической зоне Украины и акваториях в пределах континентального шельфа Украины в процессе рыболовства, содержания, транспортировки, переработки, хранения, реализации, уничтожения рыбы и других водных биоресурсов.

**Государственное предприятие «Укррыба»** является государственным водохозяйственным предприятием, которое создано согласно приказу Государственного комитета рыбного хозяйства Украины от 27 декабря 2002 года № 238 в целях обеспечения эффективного использования и организации надзора, контроля за технической эксплуатацией гидротехнических сооружений

водных объектов рыбоводческих хозяйств.

Еще одним видом государственно-го предприятия в структуре Госрыбагенства является **бюджетное учреждение «Методический-технологический центр аквакультуры»**, который осуществляет комплекс мероприятий по рациональному использованию водных биоресурсов, научных и опытно-экспериментальных работ, с целью обеспечения стабильного функционирования и развития рыбопромышленного комплекса.

Согласно поставленным задачам бюджетное учреждение «Методический-технологический центр аквакультуры» осуществляет:

1) организацию ведения Государственного реестра рыбохозяйственных водных объектов (их частей) – во исполнение ст. 15 Закона Украины «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов» 08.07.2011 № 3677- VI:

2) исследования и экспериментальные разработки в сфере аквакультуры;

3) методологическую поддержку эффективной деятельности в сфере аквакультуры;

4) анализ, организацию и внедрение инвестиционных проектов в сфере аквакультуры;

5) организацию выставок и участие в рекламной деятельности;

6) организацию и проведение семинаров, курсов обучения и повышения квалификации работников по вопросам экономики, бухгалтерского учета, менеджмента и маркетинга в сфере аквакультуры;

7) предоставление консультаций в сфере аквакультуры.

Стоит отметить, что специально уполномоченный орган в сфере аквакультуры наделен целым рядом общих и специальных полномочий для всестороннего и полного регулирования указанной сферы. Однако проблемам развития аквакультуры в Украине, вопросам прогнозирования и определения перспектив и приоритетных направлений развития данной сферы уделено недостаточное внимание.

Учитывая вышесказанное, считаем, что в деятельности данного органа существуют определенные проблемные направления, к которым можно отнести:



1) ограниченные организационно-штатные и финансовые возможности предприятий;

2) устаревшую материально-техническую базу существующих предприятий;

3) нерациональное использование имеющихся природных ресурсов;

4) необходимость переквалификации сотрудников в соответствии с международными стандартами деятельности в сфере аквакультуры.

Органы исполнительной власти являются основным, но не единственным субъектом реализации государственной политики в сфере аквакультуры, органы местного самоуправления также имеют полномочия в вышеупомянутой сфере.

Возможность органов местного самоуправления быть носителями управленческих функций объясняется их особым местом в механизме администрирования любого демократического, правового государства. Местное самоуправление, как отмечается в Европейской хартии местного самоуправления, означает право и способность местных властей осуществлять в рамках закона регулирование и управление существенной долей общественных дел, относящихся к сфере их компетенции, в интересах местного населения [9].

А.В. Батанова высказывает мнение, что местное самоуправление является органичной частью политической системы Украины, продлением на местном уровне концепции разделения публичной власти на власть государственную и муниципальную, которую непосредственно или через своих представителей осуществляет соответствующая территориальная община [10, с. 535]. Профессор А.Ф. Фрицкий, пришел к выводу, что вряд ли на практике можно провести четкую границу между функциями публичного администрирования и местного самоуправления, поскольку эти органы обычно осуществляют не только местные функции, но и решают определенный круг задач, вытекающих из централизованного государственного управления [11, с. 516].

Полномочия органов местного самоуправления в сфере аквакультуры урегулируются ст. 12 Закона Украины «О аквакультуре». К полномочиям сельских, поселковых, городских, Ки-

евской и Севастопольской городских, районных, областных советов в сфере аквакультуры относятся: предоставление в пользование на условиях аренды части рыбохозяйственного водного объекта, рыбохозяйственных технологических водоемов для целей аквакультуры в соответствии с полномочиями по распоряжению землями, установленными Земельным кодексом Украины; осуществление иных полномочий в соответствии с законом.

**Выводы.** Необходимо отметить, что для успешной деятельности субъектов публичной администрации и реализации государственной политики в сфере аквакультуры необходимо точно определить цели, на которые она направлена, а также результаты, которых необходимо достичь. Поэтому крайне актуальным на данный момент является усовершенствование государственной политики, которую осуществляют публичные органы управления, в соответствии с современными общественными потребностями.

Также учитывая вышеизложенное, считаем первоочередной задачей субъектов аквакультуры обеспечение жизнеспособности сельского хозяйства, его конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынке, обеспечение продовольственной безопасности страны, сохранение крестьянства как носителя украинской идентичности, культуры и духовности. Качественно новый уровень развития рыбохозяйственного производства можно достичь лишь при условии конструктивного пересмотра подходов к решению проблем совершенствования методики и инструментов государственного регулирования аквакультуры.

#### Список использованной литературы:

1. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін // Збірник наукових праць УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Видво УАДУ, 2001. – Вип. 1 – С. 202–212.
2. Концепція реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.center.gov.ua/docman/1](http://www.center.gov.ua/docman/1)
3. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю.Л. Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.

4. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації / В.К. Колпаков // Право України. – 2003. – № 5 – С. 28.

5. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації / В.К. Колпаков // Право України. – 2003. – № 5 – С. 28–31.

6. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи / В. Тимошук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.municipal.gov.ua/data/loads/2005\\_zbirn\\_problemtrans\\_statta\\_koliyshko\\_timoshuk.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_problemtrans_statta_koliyshko_timoshuk.doc)

7. Про аквакультуру : Закон України від 18.09.2012 № 5293-VI (чинний з 01.01.2013 р.) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 79. – С. 26.

8. Сайт Державного агентства рибного господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://darg.gov.ua/bjudzhetna\\_ustanova\\_0\\_0\\_0\\_1689\\_1.html](http://darg.gov.ua/bjudzhetna_ustanova_0_0_0_1689_1.html)

9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)

10. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / О.В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 260 с.

11. Фрицький О.Ф. Конституційне право України / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бродовская Оксана Алексеевна** – аспирант кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR  
**Brodovskaya Oksana Alekseyevna** – Postgraduate Student of the Department of Administrative Law and Process of the National Academy of Internal Affairs

[o.iakymets@gmail.com](mailto:o.iakymets@gmail.com)



УДК 342.951:351.741(477):001.5

## ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА КАК КРИТЕРИИ ПРАВОМЕРНОСТИ ДЕЙСТВИЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Александр БУДАРНЫЙ,

соискатель кафедры административного права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Аннотация

Статья посвящена исследованию значения основополагающих принципов права в деятельности Национальной полиции Украины. Автор демонстрирует особую роль принципов верховенства права, законности, а также других принципов права в определении правомерности действий Национальной полиции Украины, сосредотачивает внимание на ошибках в толковании указанных правовых идей, а также обращает внимание на необходимость устранения коллизий, которые существуют в сфере законодательного регулирования принципов деятельности Национальной полиции. Также в работе обращается внимание на необходимость учитывать в правотворческой и правоприменительной деятельности Национальной полиции выводов Верховного Суда Украины по применению норм права.

**Ключевые слова:** Национальная полиция Украины, административное судопроизводство, принципы права, верховенство права, законность.

### FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF LAW AS THE CRITERION OF LAWFUL ACTIONS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

A. BUDARNYY,

Applicant of the administrative law department of Yaroslav Mudryi National Law University

### Summary

The article is devoted to the investigation of the role of the fundamental principles of law in the activity of the National Police of Ukraine. The author demonstrates the special role of the rule of law, legality, and other legal principles in determining the legitimacy of the actions of the National Police of Ukraine, concentrates on the mistakes in the interpretation of these legal ideas, and draws attention to the need to eliminate conflicts that exist in the sphere of legislative regulation of the principles of National Police activity. Also in the work attention is drawn to the need to take into account in the law-making and law enforcement activities of the National Police the findings of the Supreme Court of Ukraine on the application of the rules of law.

**Key words:** National Police of Ukraine, administrative legal proceedings, principles of law, rule of law, legality.

**Постановка проблемы.** Важную роль в построении демократического, правового государства играет правомерная деятельность государственного аппарата, которая полностью подчинена правовым нормам и исключает какое-либо посягательство на права человека со стороны государства. Но более детальное исследование подобных вопросов приводит к выводу о том, что одного лишь четкого следования государством правилам, прописанным в нормах права, недостаточно для утверждения истинного демократического правопорядка. Этим сложным целям также способствует руководство государством в своей деятельности основополагающими правовыми принципами. Более того, такое следование также не должно быть формальным, а учитывать саму сущность правовых идей, правильное понимание принципов со стороны чиновников. И, безус-

ловно, данные положения являются актуальными для правоохранительной системы, правомерность деятельности которой является наиболее ярким индикатором действия в государстве принципа верховенства права.

**Цель статьи.** Таким образом, целью данной работы является исследование принципов права в деятельности Национальной полиции Украины, а также решение ключевых юридических коллизий, которые существуют в сфере законодательного регулирования полномочий Национальной полиции Украины.

**Изложение основного материала исследования.** Принципы деятельности Национальной полиции играют очень важную роль в построении демократической полицейской модели в Украине, ведь принципы определяют свет, угол зрения, под которым должна толковаться вся система норм права о

Национальной полиции. С.П. Погребняк указывает, что основополагающие принципы определяют содержательный характер системы права и направления ее дальнейшего развития, выполняя, таким образом, системообразующую и системоуправляющую функции [1, с. 32]. Принципы имеют аксиоматический приоритет над другими нормами права. Эта черта принципов активно используется при толковании норм права, а сами принципы в таком случае выполняют интерпретационную функцию [1, с. 33], в том числе при осуществлении правосудия.

Раздел II Закона Украины «О Национальной полиции» закрепляет такую систему принципов деятельности этого государственного органа: 1) верховенство права; 2) соблюдение прав и свобод человека; 3) законность; 4) открытость и прозрачность; 5) политическая нейтральность; 6) взаимодействие



с населением на партнерских началах; 7) непрерывность [2]. В этой системе отдельные группы принципов имеют разную направленность. Так, принципы взаимодействия с населением на партнерских началах, а также принцип непрерывности определяют, по нашему мнению, основы взаимодействия полиции и общества. Принцип открытости и прозрачности, в свою очередь, является процессуальным требованием к деятельности полиции.

Но особую роль в этом перечне следует отнести принципам верховенства права, соблюдения прав и свобод человека, а также законности, так как они являются содержательными требованиями к деятельности полиции, через которые должны толковаться нормы о полномочиях и обязанностях полиции, интерпретироваться порядок их осуществления. Иными словами, эти принципы могут выступать критериями оценки правомерности действий полиции. Принцип политической нейтральности является в этом аспекте отдельным проявлением принципа недискриминации как общего принципа права и запрещает органам и должностным лицам Национальной полиции Украины дискриминировать индивидов с их политическими убеждениями, в том числе и отказывать в помощи, не реагировать на обращения и тому подобное.

Теоретический анализ демонстрирует, что приведенная система принципов является не вполне логичной и согласованной. Верховенство права (ст. 6 Закона Украины «О Национальной полиции») понимается как принцип, согласно которому человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства. Кроме того, верховенство права законодатель связывает с применением практики Европейского суда по правам человека. Все эти формулировки фактически дублируются в ч.ч. 1-2 ст. 8 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины) [3].

Одновременно с этим и доктрина [4–7], и европейские документы исходят из более широкого понимания верховенства права. Например, С.П. Погребняк отмечает, что верховенство права имеет формальный и ма-

териальный аспекты, которые состоят из следующих требований: 1) существование системы права как совокупности норм; 2) эти нормы права должны быть понятными; 3) эти нормы права должны быть доступными (то есть обнародованными) и обычно не имеют обратной силы; 4) право должно быть разумно стабильным, а правотворчество – последовательным; 5) должна существовать устойчивая реализация норм права, которая поддерживается гарантией их единообразного применения; 6) нормы права должны соответствовать стандартам основных прав и свобод человека и гражданина; 7) нормы права должны отвечать общим принципам права, другим принципам естественного права [1, с. 163]. Похожие системы требований, которые составляют принцип верховенства права, можно встретить и в работах других ученых [8; 9].

В Докладе о верховенстве права Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) 2011 говорится о таких составляющих верховенства права:

- 1) законность, включая прозрачный, подотчетный и демократический процесс введения в действие требований права;
- 2) правовая определенность;
- 3) запрет произвола;
- 4) доступ к правосудию, который осуществляется независимыми и беспристрастными судами, включая те, которые осуществляют судебный надзор за административной деятельностью;
- 5) соблюдение прав человека;
- 6) запрет дискриминации и равенство перед законом [10].

В новом рамочном документе Европейского Союза по укреплению верховенства права от 2014 года предлагается похожий перечень принципов: законность, включая ту законность, которая охватывает прозрачный, подотчетный, демократический и плюралистический процесс принятия законов, правовая определенность, запрет произвола исполнительной власти, независимые и беспристрастные суды, эффективный судебный пересмотр с учетом уважения фундаментальных прав и равенства перед законом [11].

Наконец, принцип верховенства права, точнее его проявления и элементы, постоянно упоминается в практике

ЕСПЧ. Д.В. Лученко на многочисленных примерах показывает, что хотя ЕСПЧ не предлагает исчерпывающего перечня принципов, которые образуют верховенство права, Суд приводит и анализирует немало конкретных требований, которые согласно верховенству права следующие: законность, окончательность судебных решений, выполнимость судебных решений, обеспечение надлежащих юридических способов защиты прав и тому подобное [12]. Отдельно отметим, что практика ЕСПЧ составляет источник права в Украине, и следовательно, приведенное понимание верховенства права в прецедентной практике Суда должно применяться и в национальном праве. Кроме того, Соглашение об ассоциации Украины и ЕС гласит, что верховенство права есть европейской правовой ценностью, к утверждению которой стремится Украина [13].

Итак, можно сделать вывод, что содержание принципа верховенства права шире, чем это следует из буквального толкования ст. 6 Закона о Национальной полиции. Учитывая статус практики ЕСПЧ и исходя из общей формулировки ч. 1 ст. 8 Конституции Украины, административные суды, оценивая решения, действия или бездействие органов и должностных лиц Национальной полиции, могут применять принцип верховенства права именно в приведенном более широком смысле.

В статье 7 Закона о Национальной полиции содержание принципа соблюдения прав и свобод человека сводится к следующим положениям: 1) обязанность полиции защищать права человека; 2) ограничение прав допускается только по основаниям и в порядке, определенных Конституцией и законами Украины, по крайней необходимости и в объеме, необходимом для выполнения задач полиции, а осуществление мер, ограничивающих права и свободы человека, должно быть немедленно прекращено, если цель применения таких мероприятий достигнута или нет необходимости дальнейшего их применения, то есть, говоря языком ЕСПЧ, ограничение должно быть пропорциональным; 3) запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; 4) запрет дискриминации.



Этот принцип следует рассматривать как обязанность органов и должностных лиц защищать права человека, в том числе когда речь идет об их дискреционных полномочиях. Одновременно с этим стоит отметить, что эта обязанность является составной верховенства права, но эти принципы не являются явлениями одного порядка.

Принцип законности в деятельности полиции закреплен в ст. 8 Закона о Национальной полиции. Упомянутая статья предусматривает, что полиция действует исключительно на основании, в пределах полномочий и способом, которые определены Конституцией и законами Украины. Полицией запрещено выполнять преступные или явно незаконные распоряжения и приказы. Приказы, распоряжения и поручения вышестоящих органов, руководителей, должностных и служебных лиц, служебная, политическая, экономическая или иная целесообразность не могут быть основанием для нарушения полицейским Конституции и законов Украины.

Этот принцип следует рассматривать в контексте ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Стоит также упомянуть, что согласно ст. 24 Закона о Национальной полиции выполнения других (дополнительных) полномочий может быть возложено на полицию исключительно законом. Эта норма является предохранителем против установления подзаконными актами, в том числе приказами Министра внутренних дел, дополнительных или экстраординарных полномочий, которые не были одобрены парламентом, как органом народного представительства, путем принятия соответствующего закона.

Одновременно с этим законность также является составной верховенства права и не сводится к вышеперечисленным аспектам. Д.В. Лученко, анализируя практику ЕСПЧ, указывает на три момента в понимании судом законности в контексте верховенства права.

Во-первых, законность является элементом верховенства права. Как

отмечает Ю.П. Бытяк, противопоставление принципов законности и верховенства права является не просто неправильным, а искажающим смысл верховенства права.

Во-вторых, законность в понимании ЕСПЧ не следует воспринимать чисто формально (как наличие законодательного предписания, направленного на урегулирование определенной жизненной ситуации). Связь законности с верховенством права обуславливает определенное «качество» закона, воплощение в нем остальных требований, вытекающих из верховенства права. К требованиям «качества» закона относится, в частности, пропорциональность вмешательства государства в регулирование общественных отношений.

В-третьих, принцип законности охватывает и материальную, и процессуальную сторону. Это означает в том числе, что административные акты могут проверяться на предмет их законности как в аспекте материального права (законность акта по существу), так и в аспекте процедуры принятия акта (законность акта по процедуре).

Приведенные выше проблемы обуславливают потребность обратиться к вопросу соотношения принципов, закрепленных в разделе II Закона о Национальной полиции, и принципов, предусмотренных в ч. 3 ст. 2 КАС Украины. Напомним, что согласно ч. 3 ст. 2 КАС Украины по делам относительно обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий административные суды проверяют, приняты (совершены) ли они: 1) на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины; 2) с использованием полномочия с целью, с которой это полномочие предоставлено; 3) обоснованно, то есть с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия решения (совершения действия); 4) беспристрастно; 5) добросовестно; 6) благоразумно; 7) с соблюдением принципа равенства перед законом, предотвращая все формы дискриминации; 8) пропорционально, в частности с соблюдением необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав, свобод и интересов лица и целями, на достижение которых направлено это

решение (действие); 9) с учетом права лица на участие в процессе принятия решения; 10) своевременно, то есть в течение разумного срока.

Как видим, в значительной мере принципы, которые закреплены или вытекают из раздела II Закона о Национальной полиции, и принципы, закрепленные в ч. 3 ст. 2 КАС Украины, пересекаются. Одновременно с этим, например, принципы благоразумия или добросовестности в Законе о Национальной полиции не упоминаются. Поэтому возникает вопрос, должны ли органы и должностные лица учитывать эти принципы в своей деятельности, в частности использовать предоставленные им полномочия или осуществлять собственные обязанности с учетом этих принципов. По нашему мнению, на этот вопрос следует ответить утвердительно.

Административные суды пересматривают и оценивают решения, действия или бездействие органов и должностных лиц Национальной полиции, осуществляя относительно указанных субъектов судебный контроль. Признание незаконным или отмена определенного акта, побуждение субъектов властных полномочий к совершению определенных действий направлено не только на решение, действия или бездействие, которые стали предметом публично-правового спора между частным лицом и носителем публичной власти. Судебные решения в подобных делах должны иметь также эффект относительно всей правотворческой или правоприменительной практики субъекта властных полномочий. Таким образом, если в решениях административных судов, вступивших в законную силу, указывается на то, что в определенных ситуациях органы или должностные лица Национальной полиции действовали в нарушение принципов, закрепленных в ч. 3 ст. 2 КАС Украины, то эти органы или должностные лица в дальнейшем должны учитывать эти решения в своей деятельности.

Обязанность учитывать результаты судебного контроля приобретает формализацию, когда речь идет о правовых позициях Верховного Суда Украины. Как известно, в соответствии с ч. 1 ст. 244-2 КАС Украины заключение Верховного Суда Украины относитель-



но применения нормы права, изложенное в его постановлении, принятом по результатам рассмотрения дела по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части первой статьи 237 КАС Украины (неодинакового применения судом (судами) кассационной инстанции одних и тех же норм материального права, повлекшее принятие разных по содержанию судебных решений в одинаковых правоотношениях, а также неодинакового применения судом кассационной инстанции одних и тех же норм процессуального права – при обжаловании судебного решения, которое препятствует дальнейшему производству по делу или которое принято с нарушением правил подсудности дел или установленной законом юрисдикции административных судов), является обязательным для всех субъектов властных полномочий, которые применяют в своей деятельности нормативно-правовой акт, содержащий соответствующую норму права.

Таким образом, вывод по применению норм права, изложенных в постановлении Верховного Суда Украины, должен учитываться другими судами общей юрисдикции при применении таких норм права. Но стоит помнить, что суд вправе отступить от правовой позиции, изложенной в выводах Верховного Суда Украины, с одновременным приведением соответствующих мотивов необходимости такого отступления.

**Выводы.** Следовательно, правовые позиции, сформулированные при пересмотре Верховным Судом административных дел по искам против органов и должностных лиц Национальной полиции, являются обязательными для указанных органов, а также и для всех других субъектов, и должны применяться ими в будущем во всех аналогичных ситуациях. С учетом того, что после вступления в силу изменений в Конституции Украины в части правосудия высшие специализированные суды подлежат ликвидации, а их функции передаются соответствующим судебным палатам Верховного Суда Украины, чья численность существенно увеличивается, можно прогнозировать, что количество таких обязательных правовых позиций будет стремительно расти. Одновременно органы и должностные лица Национальной полиции

Украины обязаны в своей деятельности применять принцип верховенства права, исходя из более широкого толкования, которое содержится в прецедентной практике ЕСПЧ, правовой доктрине, а также в докладе о верховенстве права Венецианской комиссии.

#### Список использованной литературы:

1. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія / С.П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.

2. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №40-41. – С. 1970, стаття 379.

3. Кодекс адміністративного судочинства України прийм. Верхов. Радою України 6 лип. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

4. Головатий С.П. «Верховенство закону» versus «Верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм / С.П. Головатий // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2. – С. 96.

5. Вовк Д.О. Проблеми визначення та дії принципу верховенства права / Д.О. Вовк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 127.

6. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія / А.А. Пухтецька ; відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – 140 с.

7. Туорі К. Спільне у сутності верховенства права і правової держави / К. Туорі // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 24–28.

8. Козюбра М.І. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М.І. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.

9. Петришин О.В. Верховенство права у системі правового регулювання суспільних відносин / О.В. Петришин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 24–35.

10. Доклад о верховенстве права: утвержденный Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года) [Электронный ресурс] // Европейская

комиссия за демократию через право. – 2011. – Режим доступа к ресурсу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus).

11. EU Framework to strengthening the Rule of Law [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа до ресурсу : [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_-2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_-2014_158_en.pdf)

12. Лученко Д.В. Право Ради Європи як орієнтир розвитку механізмів оскарження актів публічної влади / Д.В. Лученко // Адаптація законодавства України до права Європейського Союзу. – 2016. – № 1. – С. 125–133.

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – С. 83.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бударный Александр Владимирович** – соискатель кафедры административного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Budarnyy Aleksandr Vladimirovich** – Applicant of the administrative law department of Yaroslav Mudryi National Law University

*budarnyyav@gmail.com.*



УДК 347. 4

## ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Руслан ГНИДАН,

аспирант Научно-исследовательского юридического института  
Прикарпатского национального университета имени Василия Стефаника

### Аннотация

В статье анализируются основания приобретения права аренды земли. Проводится различие между основаниями приобретения права аренды земли и основаниями заключения договора аренды земли. Уделяется особое внимание государственной регистрации права аренды земли с одновременной удаленностью его от государственной регистрации договора аренды земли, акцентируется внимание на несогласованности некоторых положений Закона Украины «Об аренде земли». Анализируются особенности договора аренды земли.

**Ключевые слова:** договор аренды земельного участка, право аренды земли, государственная регистрация права аренды земли, договор субаренды земли.

### CONCLUSION OF THE CONTRACT OF LAND LEASE

R. GNIDAN,

Posgraduate Student of the Educational Scientific Law Institute  
of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

### Summary

In the article the contract of land lease is analyzed. Distinction between the grounds for buying of the right of land lease and the grounds for the conclusion of the contract of land lease is carried out. Special attention is paid to the state registration of the right of land lease. The difference from the state registration of the contract of land lease is shown. Inconsistency of some provisions of the Law of Ukraine "On land lease" is described. Features of the contract of land sublease are analyzed.

**Key words:** contract of land lease, right on land lease, state registration of the right of land lease, contract of land sublease.

**Постановка проблемы.** Земельная реформа обусловила бурное развитие арендных отношений. Возникает вопрос надлежащего правового регулирования, адекватного существующему положению вещей в экономике Украины. Несмотря на наличие правовой основы в сфере аренды земли, нельзя утверждать, что сложный процесс становления законодательства по договору аренды земли завершена. Экономические реалии требуют соответствующего правового реагирования. В значительной степени это касается земель сельскохозяйственного назначения, поскольку аренда земель в сельском хозяйстве является доминирующим видом землепользования.

**Актуальность темы исследования.** Исследование проблемных аспектов заключения договора найма (аренды) земли имеет важное практическое и теоретическое значение в связи со значительной распространенностью отношений, связанных с наймом, а также несовершенным правовым регулированием заключения договорных отношений. Действующее законодательство, которым урегулированы упо-

мянутые правоотношения, содержит определенные противоречия и вызывает потребность в детальном исследовании заключения договора найма (аренды) как самостоятельной стадии динамики договорных правоотношений.

**Состояние исследования.** Упомянутой проблеме уделяли в своих трудах внимание ряд ученых, среди которых стоит отметить В.О. Глозову, К.О. Дремлюгу, П.Ф. Кулиничу, А.М. Мирошниченку, А.И. Рипенку и др. Вместе с тем немало важных аспектов заключения договора аренды земли как самостоятельной стадии договора аренды остались вне их внимания.

**Цель и задачи.** Предметом исследования является порядок заключения договора аренды земли по законодательству Украины.

**Изложение основного материала.** Порядок передачи земельных участков в аренду частично урегулирован ст. 124 ЗК Украины. Ч. 2 ст. 93 ЗК Украины определяет круг лиц, которым земельные участки могут передаваться в аренду. Отдельные положения о порядке приобретения права аренды земельных участков указанными субъектами установлены

нормами главы 19 раздела IV ЗК Украины (ст. ст. 116, 118, 120, 122-126).

Действующее законодательство предусматривает ряд случаев обязательного получения (перехода) права аренды земельного участка, которые требуют заключения соответствующего договора аренды. В частности, к наследникам жилого дома, других зданий и сооружений переходит право пользования земельным участком, на котором они размещены (ч. 2 ст. 1225 ГК Украины).

Согласно ч. 1 ст. 796 ГК Украины одновременно с правом найма здания или другого капитального сооружения (его отдельной части) нанимателю предоставляется право пользования земельным участком, на котором оно расположено, а также право пользования земельным участком, прилегающим к зданию или сооружению, в размере, необходимом для цели найма.

Договор аренды земельного участка, как правило, также заключается при заключении концессионных договоров. В этом случае никаких дополнительных процедур по заключению договора аренды земельного участка не пред-



усмотрено. Согласно ч. 3 ст. 9 Закона Украины «О концессиях» в случае если для осуществления концессионной деятельности является потребность в земельном участке, договор аренды такого участка заключается в соответствии с законодательством [1]. Это значит, что данный закон содержит отсылочную норму к Закону Украины «Об аренде земли».

Таким образом, законодательством основания приобретения права аренды земли закреплены в разрозненных нормативно-правовых актах. По мнению К.О. Дремлюги, устранение недостатков законодательного регулирования аренды земель возможно при условии дополнения ЗК Украины отдельной главой, посвященной регулированию земельно-арендных отношений. Кроме того, существенного дополнения сегодня требует глава 19 ЗК Украины в части исчерпывающего определения оснований, условий и порядка приобретения права аренды земельного участка различными субъектами [2, с. 53]. На основе их анализа К.О. Дремлюга выделяет следующие основания приобретения права аренды земли: 1) приобретение права аренды земельного участка по решению органа государственной власти или органа местного самоуправления; 2) приобретение права аренды земельного участка на основании гражданско-правовых договоров (в т.ч. из земель государственной и коммунальной собственности на конкурентных началах); 3) наследование права аренды земельного участка; 4) приобретение права аренды земельного участка для осуществления концессионной деятельности; 5) приобретение права аренды земельного участка по приобретательской давности; 6) приобретение права аренды земельного участка при переходе права собственности на жилой дом, здание, сооружение [2, с. 144].

Вынуждены не согласиться с выводами упомянутого ученого. Приобретение права аренды земельного участка по решению органа государственной власти или органа местного самоуправления также опосредуется через заключение гражданско-правового договора. Поэтому такая классификация автора представляется несколько некорректной. Кроме того, для приобретения права аренды земельного участка для осуществления конц-

сионной деятельности и при переходе права собственности на жилой дом, здание, сооружение также необходимо заключение договора аренды. Что касается приобретения права аренды на основании наследования, то в этом случае наиболее распространенным способом приобретения соответствующего права является замена стороны в договоре аренды заключенного арендодателем. Кроме того, на сегодняшний день возможно приобретение права аренды вследствие отчуждения права аренды арендатором.

Поэтому считаем, что основаниями для приобретения права аренды на земельный участок являются: 1) заключение договора аренды земельного участка; 2) заключение договора купли-продажи права аренды земельного участка.

В свою очередь, основаниями для заключения договора аренды земельного участка являются: 1) согласие арендодателя и лица, которое по закону вправе приобретать право аренды на такой земельный участок (ч. 1 ст. 16 Закона); 2) решение органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о передаче участка в аренду (ч. 2 ст. 16 Закона); 3) переход права собственности на жилой дом, здание, сооружение (ч. 3 ст. 7 Закона); 4) наследование права аренды (ч. 3 ст. 16 Закона); 5) приобретение права аренды земельного участка для осуществления концессионной деятельности (ч. 6 ст. 3 Закона); 6) осуждение физического лица-арендатора к лишению свободы или ограничение его дееспособности по решению суда (ч. 2 ст. 7 Закона).

Процедура заключения договора аренды земельного участка имеет свою специфику в зависимости от формы собственности на земельный участок, а также от основания приобретения права на заключение договора аренды земли.

Определенные особенности имеет порядок заключения договора аренды земельного участка из состава земель государственной или коммунальной собственности. В соответствии со ст. 124 ЗК и ст. 16 Закона Украины «Об аренде земли» такой порядок имеет следующие этапы:

1) обращение заинтересованного лица с заявлением (ходатайством) о предоставлении в аренду земельного участка в соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления;

2) рассмотрение заявления (ходатайства) в порядке, предусмотренном ЗК Украины;

3) принятие решения органом исполнительной власти или местного самоуправления о передаче земельного участка в аренду или об отказе в такой передаче;

4) заключение договора аренды земельного участка, в котором обусловливаются существенные и иные условия аренды земли, его нотариальное удостоверение (по желанию одной из сторон) и государственная регистрация [3, с. 405].

Некоторые ученые, в частности М.В. Корытник, отмечают, что в Украине необходимо заимствовать для развития арендных отношений следующие тенденции, а именно: при заключении договоров аренды необходимо со стороны органов местного самоуправления вносить пункты государственного воздействия (независимо от воли сторон) в договоры аренды и положение об обязательном рациональном использовании сельскохозяйственных земель [4, с. 257]. По нашему мнению, расширение влияния органов местного самоуправления на гражданско-правовые отношения, складывающиеся между сторонами договора, представляется не совсем оправданным. Такое вмешательство является нецелесообразным, поскольку Закон и ЗК Украины и положения ряда нормативно-правовых актов в достаточной мере охраняют землю.

Независимо от основания заключения договора аренды земельного участка право аренды, которое приобретает арендатор, подлежит государственной регистрации. С точки зрения Е.А. Суханова, государственная регистрация является действенным способом обеспечения государственной (публичной) достоверности сведений о существовании или отсутствии сделок и прав [5, с. 474].

В контексте государственной регистрации аренды земли следует отличать государственную регистрацию договора аренды земли от государственной регистрации вещного права аренды земли. Как справедливо подчеркивает Н.В. Илькив, понятие «государственная регистрация земельных участков» и «государственная регистрация прав на земельный участок» имеют различную правовую основу [6, с. 81].

До 1 января 2013 правовое регулирование вступления договора аренды зем-



ли в силу осуществлялось Законом Украины «Об аренде земли». Договор аренды земли вступал в силу после его государственной регистрации (ст. 18 Закона).

Законом № 2469-VI от 08.07.2010 предусмотрено, что право аренды земельного участка возникает со дня государственной регистрации этого права в соответствии с законом, регулирующим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и их обременений. А потом статьи 18 и 20 Закона Украины «Об аренде земли» вообще будут исключены на основании Закона № 1878-VI от 11.02.2010 года.

С 01.01.2013 года были внесены изменения в законодательство в части новых регистрационных правил аренды земельных участков. Согласно п. 10 ст. 79-1 ЗК Украины, ст. 4 Закона Украины «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их отягощений» от 01.07.2004 г. № 1952-IV [7] и Закона Украины «О государственном земельном кадастре» от 07.07.2011 г. № 3613-VI [8] государственная регистрация права аренды земельных участков осуществляется после государственной регистрации земельного участка, являющегося объектом аренды и проведения государственной регистрации права собственности на такой земельный участок.

12.02.2014 года вступил в силу Порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 17.10.2013 № 868 [9], который значительно упростил порядок государственной регистрации прав, в частности о государственной регистрации прав на земельные участки.

Необходимо отметить также изменения законодательства о регистрации производных прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения. В частности, 25.03.2015 года вступил в силу Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно уточнения полномочий нотариусов и особенностей регистрации производных прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения» № 247-VIII от 05.03.2015 [10].

Согласно ч. 5 ст. 6 Закона право аренды земельного участка подлежит государственной регистрации в соответствии с законом. Ст. 125 ЗК Украины закрепляет, что право аренды земельно-

го участка возникает с момента государственной регистрации этих прав.

Следует отметить, что имеет свои особенности процедура регистрации права аренды на земельный участок, возникший в результате выделения в натуре земельных участков собственникам земельных долей (паев). По таким участкам с целью недопущения одновременного существования государственной регистрации нескольких прав аренды на один земельный участок, в соответствии с Письмом № 2951 / 05-15-13 от 06.08.2013 «О предотвращении случаев двойной регистрации прав аренды на земельный участок по разным правам приобретателями» Государственная регистрационная служба Украины рекомендовала: «С целью недопущения одновременного существования государственной регистрации нескольких прав аренды на один земельный участок, в случае проведения государственной регистрации права аренды на земельный участок, сложившуюся в результате выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев), государственному регистратору следует запрашивать информацию о наличии или отсутствии зарегистрированных договоров у органов, осуществляющих такую регистрацию до 01.01.2013, в частности исполнительных комитетов сельского, поселкового, городского совета по местоположению земельной доли (пая)» (п. 2.2.) [11].

Таким образом, на сегодня государственная регистрация договора аренды земли не предусмотрена в связи с исключением ст. 18, 20 Закона Украины «Об аренде земли». Но при комплексном его анализе находим положения, в которых косвенно и в дальнейшем речь идет о государственной регистрации. Например, арендатор земельного участка обязан: 1) приступать к использованию земельного участка в сроки, установленные договором аренды земли, зарегистрированным в установленном законом порядке (п. 1 ч. 2 ст. 25 Закона). Как видим, по толкованию данной нормы следует, что обязанность арендатора возникает после государственной регистрации договора аренды земли, который на сегодняшний день уже отменен.

Поэтому логичнее было бы выложить выше упомянутое нормативное положение в следующей редакции: «Арендатор земельного участка обязан:

1) приступать к использованию земельного участка в сроки, установленные договором аренды земли, право аренды земли которого зарегистрировано в установленном законом порядке».

Также не были внесены соответствующие изменения в п. 4 ч. 2 ст. 25 Закона, в которой закрепляется и по сегодня обязанность в пятидневный срок после государственной регистрации договора аренды земельного участка государственной или коммунальной собственности предоставить копию договора соответствующему органу доходов и сборов.

Причем если в первом случае такая законодательная несогласованность не будет иметь на практике каких-либо существенных негативных последствий (поскольку арендодателю, как правило, прежде всего важно, чтобы другая сторона договора вовремя платила арендную плату), то во втором случае невыполнения этой обязанности может повлечь привлечения арендатора к юридической ответственности со стороны государства.

Поэтому п. 4 ч. 2 ст. 25 Закона также следует привести в соответствие с действующим законодательством и выложить его в следующей редакции: «Арендатор земельного участка обязан: ... 4) в пятидневный срок после государственной регистрации права аренды земельного участка государственной или коммунальной собственности предоставить копию договора соответствующему органу доходов и сборов.

Неопределенным остается, какая из двух сторон должна представить договор аренды на государственную регистрацию – арендатор или арендодатель. Это означает, что представить договор на государственную регистрацию может любая из сторон по соглашению между ними.

Определенные особенности имеет заключения договора субаренды земельного участка. Согласно ч. 1 ст. 774 ГК Украины передача нанимателем вещи в пользование другому лицу (поднаем) возможна только с согласия наймодателя, если иное не установлено договором или законом. Таким образом, норма устанавливает необходимость получения согласия арендодателя на заключение субаренды.

Несколько иной подход к возможности заключения договора субаренды



изложен в ч. 1 ст. 8 Закона Украины «Об аренде земли»: разрешено передавать арендованный земельный участок или его часть в субаренду, если в течение одного месяца арендодатель не направит письменного уведомления о своем согласии или возражения. Как видим, формулировки положений, регулирующих одни и те же по сути правоотношения, отличаются. В ГК Украины закреплено право арендодателя согласовать или не согласовать субаренду земельного участка. А в Законе закреплена обязанность арендодателя направить письменное уведомление о своем согласии или возражении. В случае если он этого не сделает, у арендатора возникает право передать земельный участок в субаренду без согласия ее владельца.

По мнению И.Р. Калаура, указанная норма имела бы право на существование (норма Закона Украины «Об аренде земли» – прим. автора), если бы в ст. 774 ГК Украины передача вещи в пользование другому лицу была обусловлена отсутствием возражений со стороны наймодателя [12, с. 96]. Вынуждены не согласиться с позицией автора. Формулировка ч. 1 ст. 774 ГК Украины имеет диспозитивный характер. Оно применяется тогда, когда законом или договором не предусмотрено иное. Но Закон Украины «Об аренде земли» и является тем специальным законом, которым закрепляются другие правила о порядке передачи земельного участка в субаренду. Поэтому нет места конфликту правовых норм.

Следует также акцентировать внимание на разном подходе законодателя о государственной регистрации договора аренды. Как известно, государственная регистрация договора аренды земельного участка отменена Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их ограничений и другие законодательные акты Украины» от 11.02.2010 № 1878-VI.

Вместе с тем по договору субаренды такая государственная регистрация остается. Но правовая природа договора субаренды земельного участка не отличается от юридической природы договора аренды земельного участка за исключением того, что на месте арендодателя – арендатор по первоначальному договору аренды, а условия договора субаренды не должны противоречить основному

договору аренды. Кроме того, двойная регистрация (государственная регистрация договора аренды и государственная регистрация права аренды земли) может привести в будущем к спорам, связанным со вступлением в силу заключенного договора субаренды.

Поэтому предлагаем отменить правило об обязательной регистрации договора субаренды земли и исключить ч. 5 ст. 8 Закона Украины «Об аренде земли».

**Выводы.** Принимая во внимание вышеизложенный материал исследования, предлагаем внести следующие изменения в законодательство Украины:

1) пункт 4 части 2 статьи 25 Закона Украины «Об аренде земли» следует привести в соответствие с действующим законодательством и выложить его в следующей редакции: «Арендатор земельного участка обязан: ... 4) в пятидневный срок после государственной регистрации права аренды земельного участка государственной или коммунальной собственности предоставить копию договора соответствующему органу доходов и сборов;

2) исключить часть 5 статьи 8 из Закона Украины «Об аренде земли».

#### Список использованной литературы:

1. О концессиях : Закон Украины от 16.07.1999 № 997-XIV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 41. – Ст. 372.

2. Дремлюга Е.А. Основания приобретения прав на землю гражданами Украины : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е.А. Дремлюга ; Нац. ун-т биоресурсов и природопользования Украины. – М., 2010. – 211 с.

3. Гражданское право Украины. Особенная часть / под ред. А.В. Дзера, Н.С. Кузнецова, Г.А. Майданик. – М. : Одиссей, 2010. – 1176 с.

4. Коротник М.В. Сравнительный анализ земельных отношений в Украине со странами с развитой экономикой / М.В. Коротник, А.Н. Шип // Вестник Хмельницкого национального университета 2009, № 6 Т. 1. – С. 256.

5. Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. – Т. 1. – М. : Издательство БЕК, 2002. – 521 с.

6. Ильків Н.В. Государственная регистрация в сфере земельных отношений / Н.В. Ильків // Публичное право. – 2012. – № 3(7). – С. 76–82.

7. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их ограничений : Закон Украины от 1 июля 2004 года № 1952-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

8. О государственном земельном кадастре : Закон Украины № 3613-VI от 07.07.2011 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2012. – № 8. – Ст. 61.

9. Порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений. Постановление Кабинета Министров Украины от 17 октября 2013 № 868 // Официальный вестник Украины. – 2013. – № 96. – Ст. 61.

10. О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно уточнения полномочий нотариусов и особенностей регистрации производных прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения: Закон Украины № 247-VIII от 05.03.2015. – Российская юстиция. – 2015. – № 21. – Ст. 141.

11. О предотвращении случаев двойной регистрации прав аренды на земельный участок по разным правам приобретателями : Письмо Государственной регистрационной службы Украины от 06.08.2013 № 2951 / 05-15-13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v2951835-13>.

12. Калаур И.Р. Договорные обязательства о передаче имущества в пользование в гражданском праве Украины : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право и гражданский процесс; семейное право; международное частное право / И.Р. Калаур. – 466 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Гнидан Руслан Николаевич** – аспирант Научно-исследовательского юридического института Прикарпатского национального университета имени Василия Стефаника

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Gnidan Ruslan Nikolayevich** – Postgraduate Student of the Educational Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

[gnidan.ruslan@gmail.com](mailto:gnidan.ruslan@gmail.com)



УДК 159:351.741(477)

## АНАЛИЗ И ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ МВД УКРАИНЫ

Дарья ГОРБЕНКО,

соискатель кафедры юридической психологии,  
научный сотрудник группы по вопросам интеллектуальной собственности  
Национальной академии внутренних дел

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование организационно-правового обеспечения службы психологического обеспечения МВД Украины. Рассмотрены особенности нынешнего состояния и пути усовершенствования службы психологического обеспечения МВД Украины. Освещена роль и место психологической службы в реформировании правоохранительных органов Украины. Осуществляется анализ основных направлений системы психологического обеспечения полицейских и военнослужащих Национальной гвардии Украины. Проведен анализ организационно-правового обеспечения деятельности психологической службы МВД Украины, представлены предложения по ее усовершенствованию.

**Ключевые слова:** служба психологического обеспечения МВД Украины, психологическая служба, психолог, психологическое сопровождение, организационно-правовое обеспечение, правоохранительные органы, полиция, военнослужащие.

## ANALYSIS AND WAYS OF IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL LEGAL SUPPORT OF PSYCHOLOGICAL SERVICE ACTIVITY OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

D. GORBENKO,

Applicant at the Department of Legal Psychology, researcher of the intellectual property issues group  
of the National Academy of Internal Affairs

### Summary

The article provides a theoretical study of the organizational and legal support of psychological service activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Features of the current state and ways of improving the psychological service activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are considered. The role and place of the psychological service in reforming the law enforcement bodies of Ukraine is highlighted. The analysis of the main directions of the psychological support system for police and military personnel of the National Guard of Ukraine is being carried out. The analysis of organizational and legal support of the psychological service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is carried out and proposals for its improvement are presented.

**Key words:** service of psychological support of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; psychological service, psychologist, psychological support, organizational and legal support, law enforcement agencies, police, military personnel.

**Постановка проблемы.** Служба психологического обеспечения Министерства внутренних дел (далее – МВД) Украины является составляющей практической психологии, задача которой – способствовать успешной профессиональной деятельности работников Национальной полиции Украины и военнослужащих Национальной гвардии Украины. Сегодня развитию и усовершенствованию службы уделяется недостаточно внимания, в частности по вопросам реорганизации и обновления организационно-правовых основ деятельности психологической службы, а также внедрения новейших психологических технологий, соответствующих современным реалиям и потребностям практики, приближения психологического обеспечения МВД Украины к современным мировым стандартам.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью открытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по вопросу комплексного анализа и путям усовершенствования организационно-правовых основ деятельности психологической службы МВД Украины, учитывая то, что современное состояние психологической службы МВД Украины характеризуется накоплением определенных проблем, в первую очередь, – в направлении организационно-правовой деятельности. Указанная проблема требует специального комплексного исследования и на этой основе – разработки соответствующих предложений.

**Состояние исследования.** Научный анализ организационно-правового обеспечения психологической службы

МВД Украины осуществляется многими отечественными учеными, такими как: В.Г. Андросюк, Д.А. Александров, М.И. Ануфриев, В.И. Барко, Ю.Б. Ирхин, Л.И. Казмирченко, О.И. Кудермина, М.В. Костицкий, Я.Ю. Кондратьев, А.Л. Мартенко, Ю.И. Мартенко, В.С. Медведев, Л.И. Мороз, И.М. Охрименко, В.М. Сынев, Г.О. Юхновец, С.И. Яковенко, А.Н. Ярмиш и др., которые служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

**Целью и задачей статьи** является определение направлений, обоснование и разработка комплекса рекомендаций по усовершенствованию организационно-правовых основ деятельности психологической службы МВД Украины. Новизна работы заключается в том, что данная работа является



первым комплексным исследованием организационно-правовых основ деятельности психологической службы МВД Украины.

#### **Изложение основного материала.**

Согласно Положению о службе психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Украины, утвержденному приказом МВД Украины от 28 июля 2004 г. № 842 «О дальнейшем развитии службы психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Украины», под системой психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности органов и подразделений МВД Украины следует понимать совокупную согласованную деятельность специальных подразделений психологического обеспечения, научно-исследовательских учреждений, учебных заведений, практических органов и внутренних войск МВД Украины, которая направлена на повышение эффективности их оперативно-служебной деятельности и боеспособности путем целенаправленного использования научно обоснованных форм, методов и средств профессиональной психологии [1].

Оказание психологической помощи и поддержки в процессе профессионального и личностного становления работников Национальной полиции Украины и военнослужащих Национальной гвардии Украины, внедрение современных психологических технологий в практическую деятельность, психологическое сопровождение оперативно-служебной деятельности и служебно-боевых задач, консультативная и психореабилитационная работа, формирование позитивного социально-психологического климата в коллективах, проведение занятий по формированию у работников психологической готовности к деятельности в экстремальных ситуациях и соблюдение личной безопасности, профессионально-психологический отбор на службу и многое другое – эти актуальные задачи ежедневно решает служба психологического обеспечения МВД Украины.

В Концепции психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел Украины подчеркивается, что психологическое обеспечение имеет социально-экономический ха-

рактер по происхождению, сущности и показателям оценки эффективности. Психологическое обеспечение способствует целенаправленному раскрытию и развитию способностей человека, росту его профессионализма, работоспособности, сохранению здоровья и жизни работников правоохранительных органов при выполнении ими оперативно-служебных задач [2].

Роль психологической службы МВД Украины на сегодняшний день очень велика. Психологами проводится работа: по индивидуальному и групповому консультированию сотрудников Национальной полиции и военнослужащих Национальной гвардии Украины, курсантов, слушателей, а также членов их семей; по оказанию помощи в решении психологических проблем и трудностей межличностного взаимодействия, повышению личностной эффективности, развитию профессионально важных качеств и навыков саморегуляции; предотвращению негативного воздействия на личность сотрудника в процессе служебной деятельности (профилактика профессиональной деформации и эмоционального выгорания). Психологи МВД Украины – не только заботливые охранники душевного здоровья сотрудников, но на них также возложена аналитическая функция: психологический прогноз и рекомендации в обязательном порядке учитываются при решении таких служебных вопросов, как прием кандидатов на обучение и службу, назначение и расстановка кадров. В компетенцию психолога службы психологического обеспечения МВД Украины также входит сопровождение руководителей в принятии управленческих решений, оказании профессиональной помощи в трудных ситуациях служебного и личного взаимодействия, разработке стратегий профессионального развития, формировании благоприятного климата в подразделениях и многое другое.

Служба психологического обеспечения МВД Украины призвана осуществлять качественное решение оперативно-служебных задач и эффективное функционирование всей системы МВД Украины; свести к минимуму ущерб от воздействия на работников опасных для жизни и здоровья психогенных факторов; способствовать сохранению человеческого потенциала,

поддерживать высокий уровень профессиональной готовности и боеспособности работников.

Качественная трансформация правоохранительной системы, подготовка полицейских, способных защитить права и интересы граждан в современных условиях, невозможны без активного участия в этом процессе психологов-профессионалов.

Значительно усложняет ситуацию состояния личного состава полиции и военнослужащих Национальной гвардии Украины общий кризис общества: растет текучесть кадров, количество увольнений по отрицательным мотивам, разрушается профессиональное ядро; на службу в Национальную полицию Украины привлекается молодое поколение, которое зачастую не подготовлено к значительным морально-психологическим нагрузкам. Обостряется вопрос защиты личной жизни и здоровья работников полиции и военнослужащих Национальной гвардии Украины, вызывают серьезное беспокойство случаи гибели при исполнении служебных обязанностей, ранения, наличие стрессовых ситуаций, посттравматические состояния участников АТО, требующие вмешательства со стороны квалифицированных специалистов. Все это в своей совокупности актуализирует проблему развития службы психологического обеспечения системы МВД Украины.

От качества организации этой деятельности во многом зависит решение социальных проблем работников полиции и военнослужащих Национальной гвардии Украины, их самочувствие, социальная защищенность, что влияет на выполнение ими основных задач, которые возложены на правоохранительные органы, – охрану правопорядка и борьбу с преступностью.

Психолог службы психологического обеспечения системы МВД Украины должен воплощать новейшие достижения психологической науки не только в работе с персоналом, но и в решении повседневных задач по улучшению охраны правопорядка, усилению противодействия преступности, обеспечению профилактических мер по проблеме профессиональной деформации [3].

По данным научных исследований, деятельность психологического обеспечения влияет на повышение



производительности труда (в зависимости от отрасли – на 10–30%), сокращение текучести кадров (на 20–25%), снижение травматизма и безвозвратных потерь (на 30–45%), продолжение активного периода трудоспособности (на 8–10%), а также способствуют снижению отчислений курсантов из высших учебных заведений со специфическими условиями обучения системы МВД Украины (в 3–4 раза) [4, с. 3–4].

Проанализировав современное состояние службы психологического обеспечения МВД Украины, мы пришли к выводу, что развитию и совершенствованию службы уделяется недостаточно внимания, в частности по вопросам внедрения новейших психологических технологий, соответствующих современным реалиям и потребностям практики, а также приближения психологического обеспечения МВД Украины к современным мировым стандартам.

Стоит отметить, что, основываясь на изучении опыта деятельности практических психологов правоохранительных органов, можно выделить основные элементы, обеспечивающие успешность ее функционирования:

- 1) цели психологической службы;
- 2) профессиональные ценности (ценностные ориентации);
- 3) основные задачи и направления деятельности;
- 4) психологические функции и инструментарий их реализации;
- 5) организационная структура психологической службы;
- 6) качественный состав сотрудников психологической службы;
- 7) организация труда практических психологов;
- 8) материально-техническое обеспечение.

Эффективность работы служб психологического обеспечения МВД Украины во многом зависит от организационно-штатной структуры, численности специалистов, их квалификации, особенностей организации психологического обеспечения в структурных подразделениях, желания и готовности работников Национальной полиции и военнослужащих Национальной гвардии Украины к взаимодействию с психологами.

В числе факторов, которые тормозят развитие психологической службы

МВД Украины, можно отметить экономические (недостаток финансирования, низкий уровень материально-технического обеспечения), психологические (непонимание роли психологической службы в совершенствовании деятельности правоохранительных органов) и концептуальные (отсутствие четких теоретических представлений о принципах, содержание и методах деятельности). Что касается первой причины, то ее устранения мало зависит от возможностей сотрудников правоохранительных органов. Вторая и третья причины взаимосвязаны. Раскрыв концептуальные основы деятельности психологической службы, можно изменить и отношение к ней окружающих.

Разработка научно обоснованной концепции деятельности психологической службы – сложная задача, но теоретически обосновать те или иные аспекты деятельности психологической службы правоохранительных органов очень важно для ее дальнейшего развития.

Нами было проведено исследование на тему оценки некоторых аспектов организационно-правового обеспечения деятельности психологической службы в МВД Украины. Исследование было проведено с участием практических психологов, работающих в системе МВД Украины, в нём приняли участие 136 респондентов, а именно: 14 психологов отдела психологического обеспечения Главного управления Национальной полиции в г. Киеве; 5 психологов отделения психологического обеспечения отдела кадрового обеспечения Национальной академии внутренних дел; 40 психологов районных управлений полиции в г. Киеве, Киевской области, г. Харькове, Харьковской области, г. Житомире, Житомирской области, г. Чернигове, г. Одессе; 2 психолога Департамента патрульной полиции; 75 психологов Национальной гвардии Украины из разных регионов Украины. Возраст респондентов составлял от 24 до 42 лет, стаж работы в должности психолога – от 1 до 15 лет. Все респонденты имеют высшее образование, высшее образование по специальности «Психология» имеет 81 респондент, 25 респондентов закончили высшее учебное заведение со специфическими условиями обучения МВД Украины,

30 респондентов имеют высшее образование по смежным специальностям.

Анализируя полученные результаты нашего исследования, мы пришли к таким выводам:

1. Нормативно-правовое обеспечение устарело и не соответствует современным реалиям, а также требованиям практики.

2. Не проводится работа по ознакомлению и разъяснению правового обеспечения психологической службы в МВД Украины, отсутствует информирование, в связи с чем психологи озабочены с ним самостоятельно, что приводит к низкой правовой компетентности психологов службы.

3. Нормативно-правовое обеспечение не содержит четкого перечня функций психолога служб психологического обеспечения МВД Украины, которые актуальны в настоящее время и выполняются психологами в своей повседневной работе.

4. Отсутствуют современные подходы к организации работы служб психологического обеспечения МВД Украины. В работе психолога присутствует ведение большого количества лишней документации, которое отнимает много времени и мешает продуктивно выполнять свою работу.

5. Профессиональный уровень кадров психологов служб психологического обеспечения МВД Украины является недостаточным, большое количество сотрудников не имеют высшего образования по специальности «Психология».

6. Должностная инструкция значительно устарела (утверждена приказом МВД Украины № 842 от 28.07.2004 г.). Кроме прямых обязанностей психолога, в должностной инструкции присутствует много лишних и ненужных обязанностей, не связанных с непосредственной работой психолога.

7. Руководители структурных подразделений не поддерживают инициативу психологов и формально выполняют рекомендации, принимают участие в запланированных мероприятиях неохотно «из-под палки».

Итак, учитывая результаты нашего исследования, мы можем отметить перспективные направления для повышения эффективности работы, оптимизации и усовершенствования деятельности психологов служб психологиче-



ского обеспечения МВД Украины. По нашему мнению, целесообразно осуществить следующие первоочередные изменения:

1) обновить нормативно-правовое обеспечение, которое будет соответствовать современным реалиям и требованиям практики, и утвердить основные руководящие документы (Положение о службе психологического обеспечения МВД Украины, с четкой структурой, задачами, перечнем функций, требованиями к порядку организации деятельности в целом, квалификационные требования к психологам, должностные инструкции и т.п.);

2) необходимо провести комплекс мероприятий по поднятию имиджа психологической службы для личного и руководящего состава подразделений МВД Украины. Способствовать формированию доверия к психологам психологической службы, так как личный состав не обращается за помощью, а руководители не прислушиваются к рекомендациям психологов, а сами решают по своему усмотрению вопросы, которые входят в компетенцию психологов психологической службы МВД Украины;

3) необходимо увеличить штат психологов и внести изменения в организационно-штатную структуру психологических служб, которая устарела и является неэффективной, а также перераспределить и обновить направления работы. Изменить вертикаль подчинения служб психологического обеспечения МВД Украины, вывести психологов из непосредственного подчинения руководителей служб кадрового обеспечения и организовать отдельные службы;

4) для усовершенствования и повышения профессионального уровня психологов служб психологического обеспечения МВД Украины нужно больше внимания уделять практическим занятиям, проводить информирование работников с новейшими методами оказания психологической помощи, постоянно способствовать повышению их теоретических и практических знаний и навыков, проводить систематические собрания психологов служб психологического обеспечения МВД Украины для обмена опытом и изучения новых практических методов работы с личным составом, основываясь на опыте ведущих отечественных и

зарубежных специалистов. Проводить тренинговые занятия для сотрудников служб психологического обеспечения МВД Украины (минилекции, информационные блоки, мозговой штурм, презентации, работу в малых группах, упражнения, ролевые игры, дискуссии, супервизии);

5) необходимо отправлять психологов на повышение квалификации в ВУЗы со специфическими условиями обучения МВД Украины и за границу;

6) следует обновить материально-техническую базу служб психологического обеспечения МВД Украины в соответствии с развитием науки и техники для внедрения новейших технических средств. Увеличить материальное обеспечение на обновление методического инструментария, необходимого для эффективного функционирования службы, которого на данный момент недостаточно;

7) создать психодиагностические центры в структуре психологической службы по разработке и апробации новых методик для предварительного проведения исследования относительно результативности новых методик, которые внедряются в практическую деятельность, и качественной адаптации методик, заимствованных у зарубежных коллег, к специфике работы силовых структур Украины;

8) направить усилия, направленные на расширение системы психологического сопровождения оперативно-служебной деятельности полицейских, повышение его уровня и практической результативности при проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, а так же при проведении служебно-боевых задач;

9) нужно продолжать работу над составлением специальных учебных программ, созданием учебников и учебных пособий по практической психологии именно для работников службы психологического обеспечения системы МВД Украины, разработкой психологических рекомендаций и методических материалов, программ подготовки и переподготовки кадров служб психологического обеспечения МВД Украины;

10) необходимо введение в использование компьютерных полиграфов при проведении кадровых и служебных проверок во время профессионально-

психологического отбора на службу и учебу в высших учебных заведениях со специфическими условиями обучения МВД Украины;

11) следует четко сформулировать и обеспечить взаимодействие психологов с другими службами и подразделениями, в частности оперативными, в направлении подготовки психологических портретов, переговорной деятельности, при проведении оперативно-розыскных мероприятий и др.

**Выводы.** Сегодня можно сказать, что практическая психология в системе МВД Украины прошла значительный путь к своему признанию. Достижения, которыми мы располагаем, могут свидетельствовать, что хоть этот путь был сложный, но мы можем надеяться и на дальнейшее ее развитие и усовершенствование, даже учитывая то, что сегодня существует ряд проблем, которые мешают эффективной деятельности психологической службы в системе МВД Украины.

Современная социально-экономическая и политическая ситуация в Украине, реформирование МВД Украины в соответствии с задачами правового демократического государства требует адекватных изменений в кадровом обеспечении правоохранительных органов и подразделений. Необходимо усовершенствование работы с персоналом, профессиональной подготовки личного состава, усиление и развитие психологической службы системы МВД Украины, цель которой – способствование успешной профессиональной деятельности работников полиции и военнослужащих Национальной гвардии Украины, а также разработка и освоение новых подходов с целью повышения эффективности оперативно-служебной деятельности и служебно-боевых задач МВД Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 28 лип. 2004 р. № 842 // Відомості Верховної Ради України. – 2004.

2. Про затвердження Концепції психологічного забезпечення опера-



тивно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України : Рішення колегії МВС України № 2 км/2 від 3 лют. 1997 р.

3. Шевченко О.М. Напрями та засоби забезпечення професійної захищеності практичних психологів ОВС України : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / О.М. Шевченко. – К., 2006. – 199 с.

4. Штифурак В.С. Профорієнтаційна діяльність: теорія та практика: навч. посіб. / В.С. Штифурак, Г.В. Коліжук, І.М. Мельник; заг. ред. В.С. Штифурака. – Вінниця, ТОВ «Ландо ЛТД», 2013. – 418 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Горбенко Дарья Андреевна** – соискатель кафедры юридической психологии, научный сотрудник группы по вопросам интеллектуальной собственности Национальной академии внутренних дел

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Gorbenko Daria Andreyevna** – Applicant at the Department of Legal Psychology, researcher of the intellectual property issues group of the National Academy of Internal Affairs

*gorbenko.d.a@gmail.com*

УДК 343.9:343.352(477)

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

**Виталий ДЕМЬЯНЧУК,**

кандидат юридических наук, доцент, первый проректор университета, профессор кафедры уголовного права и правосудия Международного экономико-гуманитарного университета имени академика Степана Демьянчука

#### Аннотация

В статье рассмотрены нормативно-правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине. Проанализировано действующее законодательство в этой сфере и нормы различных отраслей национальной системы права с учетом того, что противодействие коррупции является комплексным межотраслевым институтом. Отмечены положительные изменения в правовом регулировании противодействия коррупции, произошедшие в последние годы, и указаны проблемные вопросы и пробелы действующего антикоррупционного законодательства. Отмечено, что концептуальные нормативно-правовые основы реализации государственной антикоррупционной политики определяются преимущественно на законодательном уровне (конкретизируясь и детализируясь на подзаконном уровне), что подчеркивает исключительную важность и комплексность этой сферы правового регулирования общественных отношений.

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционная политика, правовое регулирование антикоррупционной политики, противодействие коррупции, государственная власть.

#### LEGAL PRINCIPLES

#### OF REALIZING ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

**V. DEMIANCHUK,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, First Vice-Rector, Professor of the Department of Criminal Law and Justice of the International University of Economics and Humanities named after Academician Stepan Demianchuk

#### Summary

The author of the article has studied normative and legal principles for the implementation of anti-corruption policy in Ukraine. The current legislation in this area has been analyzed; and the norms of different branches of the national system of law have been compared, taking into account that counteraction to corruption is a complex interdisciplinary institution. The positive changes in the legal regulation of combating corruption have been established. These changes have taken place in recent years. The author has outlined the problem issues and the gaps in the current anti-corruption legislation. It has been emphasized that the conceptual normative and legal principles for the implementation of the state anti-corruption policy are determined predominantly at the legislative level (specifying and detailing at sublegislative level), which emphasizes the crucial importance and complexity of this sphere of legal regulation of social relations.

**Key words:** corruption, anti-corruption policy, legal regulation of anti-corruption policy, counteraction to corruption, state power.

**Постановка проблемы.** Формирование и практическое воплощение антикоррупционной политики в современном государстве является комплексным процессом, который имманентно охватывает все важные сферы жизнедеятельности общества, предпо-

лагает необходимость межотраслевого нормативно-правового обеспечения антикоррупционных мер и определения концептуальных основ предотвращения коррупционных проявлений.

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что антикорруп-



ционное законодательство Украины претерпело значительные изменения в последние годы, что связано, прежде всего, с процессами имплементации европейских антикоррупционных стандартов в национальную правовую систему. Подобная ситуация объективирует необходимость научно-практического анализа действующих нормативно-правовых основ реализации антикоррупционной политики с целью определения недостатков, пробелов и положений, требующих усиления или создания эффективных механизмов обеспечения тех или иных мер по противодействию коррупции как негативному социальному явлению.

**Состояние исследования.** Исследованию правовых основ антикоррупционной политики как важного направления государственного управления посвящены работы многих ученых. Речь идет о работах В.Б. Аверьянова, В.И. Андрияш, Г.В. Атаманчука, И.В. Валюшко, М.П. Марчук, Д.М. Овсянко и других ученых.

В то же время в имеющихся исследованиях отсутствует комплексный анализ нормативной базы и практики применения действующего антикоррупционного законодательства, система которого была сформирована в течение 2014–2017 гг., как на законодательном, так и на подзаконном уровне, поэтому указанная научная проблема требует надлежащего решения и определения дальнейших перспектив развития и совершенствования нормативно-правовых основ противодействия коррупции в Украине.

**Целью и задачей статьи** является определение правовых основ реализации антикоррупционной политики в Украине и формулирование предложений по совершенствованию действующего антикоррупционного законодательства.

**Изложение основного материала.** Среди национальных источников правовых (как материально-правовых, так и процессуально-процедурных) основ реализации антикоррупционной политики следует отметить следующие общие и специальные законы и подзаконные акты: Конституция Украины [1]; Уголовный кодекс Украины (раздел XVII «Преступления в сфере служебной деятельности и професси-

ональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг» [2]; Уголовный процессуальный кодекс Украины [3]; Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» от 30 июня 1993 г. № 3341-XII [4]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно приведения национального законодательства в соответствие со стандартами Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией» от 18 апреля 2013 г. № 221-VII (изменения в ст.ст. 354, 368, 369, 370 УК Украины) [5]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по реализации государственной антикоррупционной политики» от 14 мая 2013 г. № 224-VII [6]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» 7 апреля 2011 г. № 3207-VI [7]; Закон Украины «Об обращении граждан» от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР [8]; Закон Украины «О государственной службе» от 10 декабря 2015 г. № 889-VIII [9]; Закон Украины «О доступе к публичной информации» от 13 января 2011 г. № 2939-VI [10]; Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014-2017 годы» от 14 октября 2014 г. № 1699-VII [11]; Закон Украины «О предотвращении коррупции» от 14 октября 2014 г. № 1700-VII [12]; Закон Украины «О Национальном антикоррупционном бюро Украины» от 14 октября 2014 г. № 1698-VII [13]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в сфере государственной антикоррупционной политики в связи с выполнением Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины» от 13 мая 2014 г. № 1261-VII [14]; Постановление Кабинета Министров Украины от 13 июня 2000 г. № 950 «Об утверждении Порядка проведения служебного расследования в отношении лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления» [15]; Постановление Кабинета Министров Украины от 29 апреля 2015 г. № 265 «Об утверж-

дении Государственной программы по реализации основ государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2015-2017 годы» [16]; Приказ Министерства юстиции Украины от 23 июня 2010 г. № 1380/5 «Об утверждении Методологии проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов» [17]; Инструкция о порядке учета уголовных и административных коррупционных правонарушений, утвержденная совместным приказом Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Службы безопасности, Министерства доходов и сборов, Министерства обороны и Государственной судебной администрации от 22 апреля 2013 г. № 52/394/172/71/268/60 [18] и т.д.

Анализ указанных нормативно-правовых актов позволяет обозначить важнейшие общие принципы реализации государственной антикоррупционной политики, в которых отражены основные задачи, направления, формы и методы ее формирования и осуществления уполномоченными публично-властными субъектами.

Согласно п. 2 Закона Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014-2017 годы» (далее – Закон № 1699-VII) [15], стратегической целью формирования и реализации государственной антикоррупционной политики является создание в Украине системы принятия решений по антикоррупционной политике на основе результатов анализа достоверных данных о коррупции и факторов, которые к ней приводят, в частности статистических наблюдений, мониторинга выполнения этих решений и их влияния на состояние дел по вопросам предотвращения коррупции независимым специализированным органом с привлечением представителей гражданского общества, а также формирование общественной поддержки в преодолении коррупции, для чего предлагаются следующие практические меры: 1) определить на законодательном уровне основы организации и деятельности специально уполномоченного органа по предотвращению коррупции, ответственного, в частности, за комплекс мер по формированию и реализации



антикоррупционной политики. Указанный орган должен иметь гарантии независимой деятельности с обеспечением широкого участия в ней представителей гражданского общества, и на него должны быть возложены, в частности, такие функции: подготовка ежегодного отчета о состоянии выполнения антикоррупционной стратегии и проекта доклада по реализации основ антикоррупционной политики; анализ состояния дел по вопросам коррупции, подготовка предложений о мерах нормативно-правового, организационного, кадрового характера; мониторинг и координация выполнения антикоррупционной программы; контроль за соблюдением законодательства о конфликте интересов и декларировании имущества, доходов, расходов и обязательств финансового характера; привлечение общественности к формированию, реализации и мониторингу антикоррупционной политики; распространение информации о коррупции, проведение мер по формированию мировоззрения о неприятии коррупции; 2) разработка проекта акта Кабинета Министров Украины об одобрении общенациональной методики оценки уровня коррупции в соответствии со стандартами ООН; каждый год проводить с привлечением общественности исследования по восприятию коррупции и доверию населения к органам, ответственным за предотвращение коррупции, готовить мероприятия по предотвращению коррупции, распространенности и видах моделей коррупционного поведения, коррупциогенных рисков в соответствующих сферах; 3) проведение ежегодных слушаний в Верховной Раде Украины национального отчета о состоянии дел в вопросах предотвращения коррупции, который будет готовиться специально уполномоченным органом по вопросам антикоррупционной политики, и обнародование отчета вместе с выводами и рекомендациями парламентских слушаний; 4) обеспечение имплементации международных стандартов сотрудничества власти и общественности в принятии решений в сфере антикоррупционной политики, в частности закрепленных в Кодексе лучших практик участия общественности в процессе принятия решений, принятием конференцией международных

неправительственных организаций Совета Европы 1 октября 2009 года, и переход к новым формам сотрудничества, таким как диалог и партнерство; 5) проведение на постоянной основе информационных кампаний, ориентированных на разные социальные группы и направленных на устранение толерантного отношения к коррупции, повышение уровня сотрудничества власти и граждан в противодействии коррупции.

Следует отметить, что принятие указанных законодательных актов позволило сформировать целостную парадигму государственной антикоррупционной политики и достичь определенных положительных практических результатов, которые целесообразно считать примерами реализации соответствующих основополагающих принципов стратегического характера [19, с. 471]. К таким результатам, среди прочих, можно отнести следующие: принятие ряда антикоррупционных нормативно-правовых актов и внесение в них изменений по предотвращению возникновения коррупционных рисков; урезание полномочий отдельных органов (в частности, органы прокуратуры в Украине уже лишены функции общего надзора), изменение вектора деятельности правоохранительных органов (основным нормативным актом, осуществившим это, является Закон Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 г. № 580-VIII [20], который определяет правовые основы организации и деятельности Национальной полиции Украины, статус полицейских, а также порядок прохождения службы в Национальной полиции Украины; переподготовка бывших сотрудников милиции, которые изъявили желание служить в Национальной полиции Украины (в частности, осуществляется проверка их материального положения и его соответствие легально полученным доходам); назначение директора и отбор 140-ка детективов Антикоррупционного бюро Украины; создание системы электронных закупок и электронного управления (например, система PROZORRO дает возможность на основе использования электронных средств на каждом этапе закупочного процесса (определение требований к претендентам, представление предложений, проведение тендеров, осуществ-

ление платежей) осуществлять контроль со стороны каждого гражданина за государственными закупками и значительно затрудняет возможность возникновения коррупционной составляющей. По оценкам экспертов эта система не только завоевала значительное доверие среди заказчиков (уже более 1,5 тыс.) и поставщиков (около 5 тыс.), но и помогла сэкономить государству за 10 месяцев своего функционирования примерно 400 млн. грн.) [21].

В то же время, наряду с позитивными изменениями в нормативно-правовом регулировании реализации государственной антикоррупционной политики, следует отметить проблемные вопросы и недостатки действующего законодательства, требующие корректировки путем внесения изменений и дополнений в профильные законы и подзаконные акты, с целью создания благоприятных правовых условий для противодействия и предотвращения коррупции в обществе, включая коррупционные проявления административного характера в публично-властной сфере.

К наиболее существенным недостаткам и нерешенным проблемам антикоррупционного нормативно-правового регулирования целесообразно отнести следующие: а) несовершенство названия Закона Украины «О предотвращении коррупции», поскольку термин «предотвращение» означает, прежде всего, профилактические действия по недопущению коррупционных деяний в будущем и создание благоприятных условий для уменьшения уровня коррупции как социального явления, в то время как антикоррупционная политика является комплексной категорией, охватывающей также и правоохранительное противодействие коррупции совместно с привлечением к ответственности виновных лиц, а потому такое направление, как «противодействие коррупции» требует отражения в названии закона как один из показателей общего качества законодательного акта; б) спорный характер имеет наделение отдельных органов государственной власти (например, министерств, местных государственных администраций и т.д.) полномочиями по принятию антикоррупционных программ собственной деятельности, так как подобные задачи, для обеспечения их обоснованно-



сти и действенности выполнения, должен нормативно определять **внешний орган**; например, для органов государственной исполнительной власти такие программы мог бы разрабатывать и утверждать Кабинет Министров Украины, обеспечивая вместе с тем эффективный контроль за выполнением этих основополагающих документов; в) отсутствие у Национального агентства по предупреждению коррупции конституционно определенного статуса специального органа исполнительной власти создает соответствующую коллизию между положениями Конституции Украины и нормами антикоррупционного законодательства; г) размытость и недостаточная урегулированность некоторых определений, используемых в Законе Украины «О предотвращении коррупции», например обязанность должностных и служебных лиц юридических лиц, других лиц, выполняющих работу и находящихся с юридическими лицами в трудовых отношениях, «воздерживаться от поведения, которое может быть расценено как готовность совершить коррупционное правонарушение, связанное с деятельностью юридического лица», ведь в этом случае непонятно, что именно имеется в виду под подобным поведением лиц – субъектов потенциальных коррупционных правонарушений, учитывая и то обстоятельство, что «готовность совершить» составляет скорее морально-психологическую категорию, чем реальный состав коррупционного деяния, подпадающего под тот или иной вид юридической ответственности.

С точки зрения повышения качества законодательного регулирования реализации государственной антикоррупционной политики считается целесообразным разработать и принять единый законодательный акт, который бы объединил нормы различных отраслей права о механизмах противодействия коррупции и деятельности уполномоченных субъектов – Антикоррупционного кодекса Украины вместо ряда существующих законов и подзаконных актов.

Реализация подобного кодификационного подхода для повышения качества нормативно-правового регулирования противодействия коррупции позволит устранить дублирование полномочий субъектов реализации

антикоррупционной политики и пробелы в регулировании применения антикоррупционных механизмов, создаст условия для одинакового понимания антикоррупционных норм, решит коллизионные вопросы о соотношении некоторых коррупционных административных правонарушений и уголовных преступлений, утвердит единую межотраслевую терминологию противодействия коррупции и т.д. Это положительно повлияет на обеспечение единообразного применения антикоррупционного законодательства судами Украины при практическом решении соответствующих юридических дел.

Исходя из необходимости решения указанных проблем и пробелов действующего антикоррупционного законодательства, создание единого антикоррупционного кодекса с учетом всех указанных выше замечаний и при условии исправления соответствующих законодательных недостатков позволит завершить процесс комплексного реформирования отечественного антикоррупционного законодательства.

**Выводы.** Исходя из изложенного и анализируя правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине и место среди них административно-правового регулирования, можно сделать следующие важнейшие теоретико-методологические и практико-праксиологические выводы: а) концептуальные нормативно-правовые основы реализации государственной антикоррупционной политики определяются, прежде всего, на законодательном уровне (но конкретизируются и детализируются также на уровне подзаконных нормативно-правовых актов), что подчеркивает исключительную важность и комплексность указанной сферы правового регулирования; б) можно определить два уровня формирования соответствующих основополагающих правовых норм – стратегический (общегосударственный), источником которого обязательно являются законы как нормативно-правовые акты высшей силы, и тактический (ведомственный), который регулируется подзаконными нормативно-правовыми актами, в частности антикоррупционными программами органов государственной власти и местного самоуправления; в) непосредственное влияние на определение нормативно-правовых

основ реализации государственной антикоррупционной политики в современных условиях европейской межгосударственной интеграции, подписания и ратификации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС оказывают включенные в национальную правовую систему универсальные и европейские рамочные документы по вопросам противодействия и предотвращения коррупции, прямым следствием чего является принятие ряда антикоррупционных законов 2014 года, которые в совокупности формируют целостную антикоррупционную стратегию государственной политики, учитывающую и воплощающую на внутригосударственном уровне международно-правовые обязательства императивного характера; г) с точки зрения повышения качества законодательного регулирования реализации государственной антикоррупционной политики следует разработать и принять единый законодательный акт, который бы объединил нормы различных отраслей права о механизмах противодействия коррупции и деятельности уполномоченных субъектов, – Антикоррупционный кодекс Украины, что позволит устранить дублирование полномочий субъектов реализации антикоррупционной политики и пробелы в регулировании применения антикоррупционных механизмов, создаст условия для одинакового понимания антикоррупционных норм, решит коллизионные вопросы о соотношении некоторых коррупционных административных правонарушений и уголовных преступлений, утвердит единую межотраслевую терминологию противодействия коррупции и т.д.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. : Офіційне видання. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 106 с.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України від 5 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10,11-12,13. – Ст. 88.
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою зло-



чинністю : закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : закон України від 18 квітня 2013 р. № 221-VII (зміни до ст.ст. 354, 368, 369, 370 КК України) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 10. – Ст. 119.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 132.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 414.

8. Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

9. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

10. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

12. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

13. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політи-

ки у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : закон України від 13 травня 2014 р. № 1261-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 28. – Ст. 937.

15. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>.

16. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.

17. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

18. Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.

19. Марчук М.П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні / М.П. Марчук // Молодий вчений. – 2016. – № 3. – С. 470.

20. Про національну поліцію України : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.

21. За 10 місяців торгів PROZORRO зекономила державі понад 400 млн. грн. / офіц. веб-сайт Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5580.htm>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Демьянчук Виталий Анатольевич** – кандидат юридических наук, доцент, первый проректор университета, профессор кафедры уголовного права и правосудия Международного экономического-гуманитарного университета имени академика Степана Демьянчука

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Demianchuk Vitaliy Anatolyevich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, First Vice-Rector, Professor of the Department of Criminal Law and Justice of the International University of Economics and Humanities named after Academician Stepan Demianchuk

*vladvokat333@ukr.net*



УДК 347.634

## ЛИШЕНИЕ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ КАК МЕРА СЕМЕЙНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Ирина ЕФРЕМОВА,

аспирант кафедры гражданского права и процесса факультета № 6  
Харьковского национального университета внутренних дел

### Аннотация

В статье рассматриваются основания, порядок, правовые последствия лишения родительских прав. Проводится сравнительно-правовой анализ семейного законодательства Украины и Республики Молдова, делается вывод, что перечень оснований лишения родительских прав по законодательству Украины является исчерпывающим, а по законодательству Республики Молдова – неисчерпывающим. Автор акцентирует внимание на особенностях применения судом отдельных оснований лишения родительских прав, в частности такого основания, предусмотренного Семейным кодексом Республики Молдова, как злоупотребление родительскими правами, как хронический алкоголизм или наркомания родителей ребенка и других. Предлагается внести изменения в Семейный кодекс Украины и расширить перечень оснований лишения родительских прав, дополнив таким основанием, как уклонение родителем (родителями) ребенка от исполнения обязанности по содержанию ребенка.

**Ключевые слова:** родители, дети, лишение родительских прав, семейно-правовая ответственность, меры ответственности в семейном праве.

### DEPRIVATION OF PARENTAL RIGHTS AS A MEASURE OF FAMILY AND LEGAL LIABILITY

I. EFREMOVA,

Posgraduate Student of Department of Civil Law and Process of the Faculty № 6  
of the Kharkiv National University of Internal Affairs

### Summary

The author of the article studies the grounds, procedure, legal consequences of the deprivation of parental rights. A comparative and legal analysis of the family legislation of Ukraine and the Republic of Moldova is carried out; it is concluded that the list of grounds for the deprivation of parental rights under Ukrainian legislation is exhaustive, and under the legislation of the Republic of Moldova – it is non-exhaustive. The author focuses on the peculiarities of the application of the court of certain grounds for the deprivation of parental rights, in particular, such a ground provided by the Family Code of the Republic of Moldova, as abuse of parental rights, as chronic alcoholism or drug addiction of the child's parents, etc. The author offers to amend the Family Code of Ukraine and expand the list of grounds for depriving parental rights, adding it with such a ground as evasion of the parent (s) of a child from fulfilling the obligation to maintain the child.

**Key words:** parents, children, deprivation of parental rights, family and legal liability, measures of liability in family law.

**Постановка проблемы.** В ст. 19 Конвенции ООН о правах ребенка, принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года, провозглашается, что государства-участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка. Такое определение может оказаться необходимым в том или ином конкретном случае, например когда родители жестоко обращаются с ребенком или не заботятся о нем или когда родители проживают раздельно и необходимо принять решение относительно места проживания ребенка [1].

Эти положения Конвенции ООН о правах ребенка нашли свое законодательное закрепление и в Семейном кодексе Украины от 10 января 2002 года (далее по тексту – СК Украины) [2], и в Семейном кодексе Республики Молдова от 26 октября 2000 года (далее по тексту – СК Республики Молдова) [3], которые предусматривают основания, порядок и правовые последствия лишения родительских прав как меры семейно-правовой ответственности.

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что в современных условиях развития общества достаточно распространенным явлением остается нарушение прав ребенка, жестокое обращение с ним. Так, во время парламентских слушаний «Права ребенка в Украине: обеспечение, соблюдение, защита», которые состоялись в Верховной Раде Украины 12 октября 2016 года,

было отмечено, что в Украине 65% детей хотя бы однажды в жизни подверглись насилию в отношении себя [4]. В ежегодном докладе Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине в 2015 году отмечается, что ежегодно украинские суды принимают более 5000 решений о лишении родительских прав и об отобрании детей у родителей без лишения родительских прав. В 2015 году, по данным Министерства социальной политики Украины, было принято 4820 и 572 таких решений соответственно [5]. По данным Министерства социальной политики Украины, на учете служб по делам детей в 2016 году было 27 727 детей, находящихся в сложных жизненных обстоятельствах. При этом почти 93% из них проживают в семьях, родители



которых уклоняются от исполнения родительских обязанностей [6]. Средства массовой информации «пестрят» сообщениями о смерти девятимесячного ребенка, которого мать напоила алкогольной смесью, о том, что мать оставила малолетних детей на девять суток без еды дома, и другими сведениями о жестоком обращении с детьми. Все эти факторы свидетельствуют о необходимости применения мер семейно-правовой ответственности к родителям, которые не исполняют своих родительских обязанностей по воспитанию ребенка.

**Состояние исследования.** В науке частного права лишение родительских прав как мера семейно-правовой ответственности анализировалось неоднократно. В частности, этой проблематике были посвящены работы Л.В. Красицкой [7, с. 517], С.М. Лепех [8], М.В. Логвиновой [9], П.Н. Мардахаевой [10], В.П. Мироненко [11, с. 128] и других ученых-правоведов. Однако современные общественные процессы, необходимость усовершенствования действующего семейного законодательства в области защиты прав детей требуют пересмотра ряда устоявшихся правовых категорий и уточнения оснований лишения родительских прав.

**Целью статьи** является выяснение особенностей лишения родительских прав как меры семейно-правовой ответственности по законодательству Украины и Республики Молдова и разработка предложений по совершенствованию механизма семейно-правовой защиты прав детей.

**Изложение основного материала.** Наиболее строгой мерой, применяемой к родителям за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей, является лишение родительских прав. Данная мера определяется в семейно-правовой литературе как мера государственного принуждения, применение которой при сохранении имущественных обязанностей влечет за собой потерю родителями всех прав, возникающих на основании родства с ребенком, а также некоторые ограничения их дееспособности, что направлено на защиту прав и интересов детей, перевоспитание родителей и предупреждение правонарушений [12, с. 111].

Лишение родительских прав применяется при ненадлежащем исполнении родителями своих обязанностей по

воспитанию детей. Для этой меры свойственны как общие черты ответственности в семейном праве, так и свои особенные черты. Она может применяться только к лицам, которые в силу закона обязаны воспитывать детей, а ее основанием является неисполнение матерью, отцом ребенка обязанностей по воспитанию детей. Применение такой меры влечет неблагоприятные для родителей последствия. Она направлена на защиту интересов детей, что является ее основной целью. Особенностью лишения родительских прав как семейно-правовой санкции является также то, что, в отличие от других семейно-правовых санкций этой группы, закон допускает восстановление родительских прав [13, с. 312].

Содержанием лишения родительских прав является устранение родителей от личного воспитания детей. Последствием применения такой меры являются лишения неимущественного и имущественного характера. Однако при лишении родительских прав родители лишаются и отдельных обязанностей по воспитанию ребенка, по управлению его имуществом. Такая мера ответственности может применяться только в судебном порядке. Лица могут быть лишены родительских прав только в отношении ребенка, не достигшего восемнадцати лет.

К основаниям лишения родительских прав ч. 1 ст. 164 СК Украины относит: 1) отказ забрать ребенка из роддома или из другого учреждения здравоохранения без уважительной причины и не проявление относительно него родительского попечения в течение шести месяцев 2) уклонение от исполнения своих обязанностей по воспитанию ребенка; 3) жестокое обращение с ребенком; 4) хронический алкоголизм или наркомания; 5) любые виды эксплуатации ребенка, принуждение его к попрошайничеству и бродяжничеству; 6) осуждение за совершение умышленного уголовного правонарушения в отношении ребенка.

Согласно ст. 67 СК Республики Молдова отец и мать могут быть лишены родительских прав, если: а) уклоняются от выполнения родительских обязанностей, в том числе от уплаты алиментов; б) отказываются взять ребенка из родильного дома, иного лечебного или воспитательного учреждения,

из учреждения социальной защиты или иного подобного учреждения без уважительных на то причин; с) злоупотребляют своими правами; d) жестоко обращаются с ребенком, в том числе применяют физическое или психическое насилие, покушаются на его половую неприкосновенность; e) отрицательно влияют на ребенка аморальным поведением; f) страдают хроническим алкоголизмом или наркоманией; g) совершили умышленное преступление против жизни и здоровья ребенка либо против жизни и здоровья супруга, а также h) в других случаях, когда этого требуют интересы ребенка.

Обращает на себя внимание, что все указанные основания по семейному законодательству Украины направлены на защиту именно личных неимущественных отношений, которые возникают между родителями и детьми. Несмотря на то, что по СК Украины данный перечень оснований лишения родительских прав является исчерпывающим, в отличие от СК Республики Молдова, где в качестве основания лишения родительских прав может быть любой случай, когда этого требуют интересы ребенка, в юридической литературе высказывается мнение, что одним из оснований лишения родителей родительских прав по законодательству Украины должно быть и уклонение родителей (одного из них) от уплаты алиментов. Так, В. Мироненко отмечает, что одна из основных обязанностей родителей заключается в материальном содержании детей. Родители, злостно уклоняющиеся от уплаты алиментов, не только лично не воспитывают детей, но и не способствуют созданию для этого нормальных условий в их семьях. Однако практика показывает недостаточную эффективность применения ст. 114 УК Украины (уклонение от уплаты алиментов), о чем свидетельствует неоднократное совершение одними и теми же лицами данного преступления. Поэтому вопрос о невозможности лишения родительских прав при уклонении от уплаты алиментов остается спорным [11, с. 49].

Из содержания действующей редакции ст. 164 СК Украины следует, что уклонение от уплаты алиментов не является основанием для лишения родителей родительских прав. В связи с этим предлагается изложить п. 2 ч. 1



ст. 164 СК Украины в следующей редакции: «Мать, отец могут быть лишены судом родительских прав, если она, он уклоняются от исполнения своих обязанностей по воспитанию и содержанию ребенка».

Одним из оснований лишения родительских прав, как по законодательству Украины, так и по законодательству Республики Молдова, является хронический алкоголизм или наркомания матери, отца ребенка. При заболевании родителей хроническим алкоголизмом или наркоманией ребенок оказывается в больной семейной обстановке, он предоставлен сам себе, страдает морально и физически. Осуществление родителями противоправных действий против ребенка при этом необязательно, хотя они, как правило, имеют место. При лишении родительских прав родителей, больных хроническим алкоголизмом или наркоманией, их вина очевидно не прослеживается. Однако в связи с тем, что алкоголизм и наркомания возникают в результате сознательного доведения родителями себя до такого состояния, то в данном случае можно говорить о виновном поведении родителей [14, с. 487]. Представляется, что законодателем значительно сужена возможность для защиты прав детей, родители которых злоупотребляют спиртными напитками, наркотическими средствами. Необходимо внести в п. 4 ч. 1 ст. 164 СК Украины соответствующие изменения и изложить его в следующей редакции: «Мать, отец могут быть лишены судом родительских прав, если она, он злоупотребляют спиртными напитками или наркотическими веществами».

К основаниям лишения родительских прав относится и эксплуатация ребенка, принуждение его к попрошайничеству и бродяжничеству. Запрет эксплуатации ребенка не противоречит обязанности родителей готовить ребенка к самостоятельной жизни, что предполагает и привлечение его к общественно-полезному труду, работе по самообслуживанию, а также различным видам домашней работы. Такая деятельность ребенка становится эксплуатацией тогда, когда она представляет опасность для его здоровья или служит препятствием в получении им образования, либо наносит ущерб его здоровью и физическому, умственному,

духовному, моральному и социальному развитию. То есть из-за того, что родители возлагают на ребенка многочисленные обязанности по ведению домашнего хозяйства, ребенок не посещает учреждения образования, мало спит, недостаточно ест, часто болеет, имеет определенные признаки отставания умственного развития, ограниченный кругозор и тому подобное. Указанное основание лишения родительских прав в науке семейного права определяется как злоупотребление родителями своими родительскими правами [15, с. 161]. Следует отметить, что в отличие от СК Украины, СК Республики Молдова предусматривает такое основание лишения родительских прав, как злоупотребление родительскими правами, что представляет интерес и для украинского законодателя. Злоупотребление родительскими правами имеет место, когда родители используют предоставленное им право на личное воспитание ребенка вопреки его назначению, то есть вопреки интересам ребенка, в частности когда родители заставляют детей попрошайничать, делают их объектами сексуальных домогательств, привлекают к участию в преступной деятельности и т.п.

В юридической литературе было высказано мнение о целесообразности лишения родительских прав родителей и в тех случаях, когда одним из родителей было совершено умышленное преступление и в отношении близких родственников ребенка [16, с. 166]. Уголовный кодекс Украинской ССР от 28 декабря 1960 года в качестве дополнительного наказания предусматривал лишение родительских прав [17]. Так, согласно ст. 38 УК УССР лишение родительских прав применялось в качестве дополнительного наказания лишь в случаях, когда судом установлено злоупотребление этими правами со стороны виновного. Таким образом, судам было предоставлено право при рассмотрении уголовных дел, если в действиях подсудимого были обнаружены признаки злоупотребления родительскими правами, лишать их родительских прав в рамках уголовного судопроизводства. Действующее уголовное законодательство Украины не предоставляет судам аналогичного права.

Как известно, в семейном праве применение мер ответственности не

зависит от наступления последствий противоправного поведения. Это положение является актуальным и для лишения родительских прав. Другой подход может привести к грубым нарушениям прав ребенка. Кроме того, существует точка зрения, что причинение вреда психическому и физическому здоровью детей, их нравственному развитию, заключающегося в том числе и в нравственных страданиях ребенка, имеет место при любом противоправном поведении родителей. Лишение родительских прав по любому из оснований, предусмотренных СК, должно сопровождаться и решением вопроса о компенсации морального вреда, причиненного ребенку. Указанное мнение заслуживает поддержки, поскольку основной целью такой меры как лишение родительских прав является не наказание родителей, а защита ребенка. И возмещение ребенку, который остается после лишения его родителей родительских прав, без их заботы и практически без средств к существованию, морального вреда будет служить лучшим способом защиты его прав и интересов.

Статья 164 СК Украины предусматривает лишение родительских прав и несовершеннолетних родителей, однако не по всем предусмотренным в ч. 1 этой статьи основаниям. Согласно ч. 2 ст. 164 СК Украины несовершеннолетние родители могут быть лишены родительских прав, если они не забрали ребенка из роддома или из другого учреждения здравоохранения без уважительной причины и в течение шести месяцев не проявляли относительно него родительского попечения; жестоко обращаются с ребенком; осуждены за совершение умышленного уголовного правонарушения в отношении ребенка. Итак, по действующему законодательству Украины родительских прав могут быть лишены как совершеннолетние лица, так и лица, не достигшие совершеннолетия.

Лишение родительских прав означает прекращение конкретного комплекса личных и имущественных прав в отношении детей, поэтому данный акт не ограничивает правоспособности: лишение права толкуется не вообще, а относительно лишь конкретных прав и конкретного ребенка [11, с. 52]. Однако лишение родительских прав пред-



усматривает и некоторые ограничения дееспособности лиц, которые их лишаются. Так, согласно п. 4 ч. 1 ст. 166 СК Украины лицо, лишённое родительских прав, не может быть усыновителем, опекуном и попечителем. Не может такое лицо быть и патронатным воспитателем (ч. 4 ст. 252 СК Украины), приемным родителем в приемной семье (ч. 3 ст. 256-2 СК Украины), родителем-воспитателем детского дома семейного типа (ч. 3 ст. 256-6 СК Украины).

Общие последствия лишения родительских прав предусмотрены ст. 166 СК Украины, ст. 69 СК Республики Молдова. Они имеют как неимущественный, так и имущественный характер. С момента вступления в силу решения суда о лишении родительских прав лицо, лишённое родительских прав, утрачивает личные неимущественные права на ребенка и освобождается от обязанностей по его воспитанию. Однако законом предусмотрено, что такое лицо не освобождается от обязанности по содержанию ребенка. Иными словами, одна из основных обязанностей родителей – содержать ребенка – остается и за лицами, которые решением суда лишены родительских прав. При этом не исключается возложение на родителей обязанности принимать участие в дополнительных расходах на ребенка, вызванных особыми обстоятельствами (развитием способностей ребенка, его болезнью, увечьем и т.п.) в соответствии со ст. 185 СК Украины. Если средства на содержание ребенка с родителей еще не взыскиваются по решению суда, то при удовлетворении иска о лишении родительских прав суд одновременно принимает решение о взыскании алиментов на ребенка.

**Выводы.** Подытоживая рассмотренные лишения родительских прав как меры семейно-правовой ответственности, можно сделать вывод, что такая мера ответственности в семейном праве направлена не столько на наказание родителей за ненадлежащее осуществление своих родительских прав и неисполнение родительских обязанностей, сколько на защиту прав и интересов ребенка. Лишение родительских прав является санкцией именно за ненадлежащее исполнение родителями своих обязанностей личного неимущественного характера. Неисполнение родителями своих имущественных

обязанностей в отношении ребенка наказываются с помощью других мер ответственности. Предлагается расширить перечень оснований лишения родительских прав по семейному законодательству Украины и предусмотреть такие основания лишения родительских прав, как уклонение родителями (одним из них) от исполнения обязанности по содержанию ребенка, злоупотребление родительскими правами, злоупотребление спиртными напитками или наркотическими веществами.

#### Список использованной литературы:

1. Конвенція ООН про права дитини, прийнята резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1989 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1997. – № 5. – С. 35–53.
2. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 7. – Ст. 273.
3. Семейный кодекс Республики Молдова от 26 октября 2000 года № 1316-XIV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/286119/> (дата обращения: 14.06.2017).
4. Матеріали парламентських слухань «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист», які відбулися у Верховній Раді України 12 жовтня 2016 року // Сайт Верховної Ради України / Верховна Рада України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl1210116.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1210116.htm) (дата звернення: 19.04.2017).
5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, Київ, 2016 рік // Сайт Уповноваженого Верховної Ради України / Уповноважений Верховної Ради України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/> (дата звернення: 19.04.2017).
6. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, Київ, 2017 рік // Сайт Уповноваженого Верховної Ради України / Уповноважений Верховної Ради України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.ombudsman.gov.ua/](http://www.ombudsman.gov.ua/) (дата звернення: 14.06.2017).
7. Красицька Л.В. Проблеми здійснення та захисту особистих та майнових прав батьків і дітей : монографія / Л.В. Красицька. – К. : Видавництво Ліра-К, 2014. – 628 с.
8. Лепех С. Підстави, порядок та правові наслідки позбавлення батьківських прав / С. Лепех // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2010. – Вип. 51. – С. 175–181.
9. Логвінова М. Правові наслідки позбавлення батьківських прав / М. Логвінова // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали Х регіональної науково-практичної конференції, (Львів, 5-6 лют. 2004 р.). – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2004. – С. 285–288.
10. Мардахаева П.Н. Лишение родительских прав как мера семейно-правовой ответственности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / П.Н. Мардахаева. – Москва, 2005. – 189 с.
11. Мироненко В.П. Позбавлення батьківських прав як спосіб відповідальності батьків за невиконання своїх обов'язків / В.П. Мироненко // Нотаріат для Вас. – 2009. – № 1-2. – С. 47–53.
12. Казанцева А.Е. Обязанности и права родителей (замещающих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их невыполнение / А.Е. Казанцева. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1987. – 144 с.
13. Ворожейкин Е.М. Семейные правоотношения в СССР / Е.М. Ворожейкин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 336 с.
14. Сімейний кодекс України : науково-практичний коментар / за ред. І.В. Жилінкової. – Х. : Ксилон, 2008. – 855 с.
15. Сімейне право України : підручник / Л.М. Баранова, В.І. Борисова, І.В. Жилінкова та ін.; за заг. ред. В.І. Борисової та І.В. Жилінкової. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 264 с.
16. Князева Е.В. Проблемы защиты прав несовершеннолетних / Е.В. Князева // Семейное правонарушение XX–XXI веков: к 20-летию Конвенции



ООН о правах ребенка : материалы Международной научно-практической конференции, г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 18 декабря 2010 г. / отв. ред. О.Н. Низамиева. – М. : Статут, 2011. – С. 164–167.

17. Кримінальний кодекс УРСР від 28 грудня 1960 року // Відомості Верховної Ради. – 1961. – № 2. – Ст. 14.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ефремова Ирина Алексеевна** – аспирант кафедры гражданского права и процесса факультета № 6 Харьковского национального университета внутренних дел

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Efremova Irina Alekseyevna** – Postgraduate Student of Department of Civil Law and Process of the Faculty № 6 of the Kharkiv National University of Internal Affairs

*marchenko\_mv@ukr.net*

УДК 342.9

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ИССЛЕДОВАНИЕ ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ НЕГАТИВНОГО ВЛИЯНИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

**Наталья ЗОЛОТАРЁВА,**

кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры административной деятельности  
Национальной академии внутренних дел

#### Аннотация

В статье анализируются роль и место экологической экспертизы в применении мер административного принуждения, а также в предотвращении негативного воздействия на окружающую среду. Выделяется три вида экологической экспертизы: экспертиза при производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на окружающую природную среду; государственная экологическая экспертиза видов деятельности и объектов, которые представляют повышенную экологическую опасность; экологическая экспертиза, по заключению которой дается оценка воздействия на окружающую среду. Констатируется, что на данный момент отсутствует законодательный акт, который определял бы порядок проведения экспертизы при производстве по делам об административных правонарушениях. Даются предложения о принятии такого нормативного акта и отдельные наработки к проекту Положения об экспертизе при таком производстве.

**Ключевые слова:** экологическая экспертиза, меры административного принуждения, производство по делам об административных правонарушениях, экологическая опасность, административная деятельность.

## ENVIRONMENTAL EXPERTISE AS A RESEARCH FOR THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE COERCIVE MEASURES AND ACTIVITIES TO PREVENT NEGATIVE ENVIRONMENTAL IMPACTS

**N. ZOLOTAREVA,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,  
Professor of the Department Administrative Activities  
of the National Academy of Internal Affairs

#### Summary

The article analyzes the role and place of environmental expertise in the application of measures of administrative coercion and prevent negative impacts on the environment. There are three types of environmental expertise - expertise in handling cases of administrative offenses that encroach on the environment; state environmental expertise of types of activity and objects that constitute an increased ecological danger; environmental expertise the conclusion of which gives an assessment of the environmental impact. It is stated that at the moment there is no legislative act that would determine the procedure for conducting an expert examination in cases concerning administrative offenses. Given suggestions on the adoption of such a normative act and separate work on the project Regulation on expertise in such production.

**Key words:** environmental expertise, measures of administrative coercion, proceedings in cases of administrative offenses, ecological danger, administrative activity.

**Постановка проблемы.** Участие экспертов в административном производстве предусмотрено Кодексом Украины об административных правонарушениях и в ряде других административно-правовых законодательных актах. Экологическая экспертиза проводится как для



обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так и в целях предупреждения негативного влияния на окружающую природную среду. Придавая значение экспертным исследованиям, законодатель довольно часто обращает внимание на регулирование порядка его проведения, однако остается еще достаточно нерешенных для экспертов проблем, касающихся назначения экспертиз, оформления их результатов, определения прав и обязанностей экспертов.

**Актуальность темы исследования** подтверждается недостаточностью исследования проблем экологической экспертизы – в настоящее время приняты новые правовые акты, регулирующие проведение экологической экспертизы, еще не разработано теоретических обоснований по порядку применения их норм. Отношения назначения и производства экспертизы по делам об административных правонарушениях в сфере экологии урегулировано лишь в общих чертах.

**Состояние исследования.** В юридической литературе в основном исследованы только проблемы судебной экспертизы. Экологической экспертизе в административном производстве уделялось недостаточно внимания. Среди ученых, которые проводили исследования применения экспертизы в производстве по делам об административных правонарушениях, следует назвать И.П. Голосниченко, С.Т. Гончарука, Е.В. Додина, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, Р.В. Миронюка, Ю.С. Шемшученко и др. Исследования регулирования экологической экспертизы в административном праве только начинается.

**Целью и задачей статьи** является раскрытие содержания экологической экспертизы, разграничение ее видов, разработка отдельных положений регулирования порядка проведения экспертизы для производства по делам об административных правонарушениях в сфере экологии.

**Изложение основного материала.** Экологическая экспертиза занимает значительное место в административном процессе. Странники широкого понимания административного процесса считают, что эксперти-

за является надежным инструментом доказывания в разных административных производствах. Широкое понимание административного процесса отвечает современным направлениям развития правовой науки [1, с. 363]. Еще в советское время Е.В. Додин рассматривал экспертизу как важный элемент административного процесса в делах об административных правонарушениях, а также писал, что «наличие экспертных выводов содействует вынесению наиболее эффективных управленческих решений». Ведь он считал, что экспертные заключения являются важными и для принятия процессуально-управленческих решений и при производстве по делам об административных правонарушениях [2, с. 70–92].

Законодатель предусмотрел также возможность использования экологической экспертизы как исследования, необходимого для применения мер административного принуждения, а именно административного пресечения, или обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере экологии. Собственно, дело касается административно-юрисдикционной деятельности, которая является разновидностью общей административной деятельности правоохранительных органов. Ст. 273 Кодекса Украины об административных правонарушениях (КУоАП) предусматривает, что «эксперт назначается органом (должностным лицом), в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в случае если возникает потребность в специальных знаниях, в том числе для определения размера имущественного вреда, причиненного административным правонарушением, а также суммы денег, полученных вследствие совершения административного правонарушения, которые будут подлежать конфискации. Эксперт обязан явиться на вызов органа (должностного лица) и дать объективное заключение на поставленные перед ним вопросы. Эксперт имеет право ознакомиться с материалами дела, которые касаются предмета экспертизы, заявлять ходатайство о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; с разрешения органа

(должностного лица), в производстве которого находится дело об административном правонарушении, ставить лицу, которое притягивается к ответственности, потерпевшему, свидетелям вопросы, которые касаются предмета экспертизы; присутствовать при рассмотрении дела» [3, Ст. 273].

Нужно согласиться с Р.В. Миронюком, который считает, что эксперт не является обязательным участником административного процесса [4, с. 228], поскольку и производство экспертизы в случае совершения административного правонарушения, посягающего на окружающую природную среду, не всегда обязательно.

Относительно экспертизы в сфере охраны окружающей природной среды, то правовой основой ее производства есть Закон Украины от 9 февраля 1995 г. № 45/ 95-ВР «Об экологической экспертизе» [5]. Статья 1 данного закона предусматривает, что «экологическая экспертиза в Украине – вид научно-практической деятельности уполномоченных государственных органов, эколого-экспертных формирований и объединений граждан, которая основывается на межотраслевом экологическом исследовании, анализе и оценке передпроектных, проектных и иных материалов или объектов, реализация и действие которых может отрицательно влиять или влиять на состояние окружающей природной среды, и направленная на подготовку заключений о соответствии запланированной или осуществляемой деятельности нормам и требованиям законодательства об охране окружающей природной среды, рациональном использовании и воспроизведении природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности». Несмотря на то, что законодатель в качестве цели экологической экспертизы предусмотрел «предотвращение негативного влияния антропогенной деятельности на состояние окружающей природной среды и здоровье людей, а также оценку степени экологической безопасности хозяйственной деятельности и экологической ситуации на отдельных территориях и объектах» [5], этот вид экспертизы может рассматриваться как метод административно-юрисдикционной



деятельности, поскольку задачей законодательства об экологической экспертизе предусмотрено обеспечение охраны окружающей природной среды, а задачами самой экологической экспертизы предусматривается установление соответствия объектов экспертизы требованиям экологического законодательства и оценка эффективности, полноты, обоснованности и достаточности мероприятий по охране окружающей природной среды.

Наряду с другими условиями и основаниями проведения государственной экологической экспертизы законодатель называет также принятие соответствующего решения правоохранительными органами согласно законодательству [5, ст. 34] Итак, по требованию правоохранительных органов и в порядке прекращения правонарушений в экологической сфере по инициативе правоохранительных органов может назначаться экспертиза. По нормам Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» к компетенции специально уполномоченных органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов относится право осуществления государственной экологической экспертизы [6, п. «д», ст. 20].

Применяя сравнительно-правовой метод исследования норм законодательства, можно прийти к заключению, что если Государственная экологическая инспекция Украины, деятельность которой от лица Кабмина координирует Министр экологии и природных ресурсов, имеет право производства экологической экспертизы, то, следовательно, она может ее проводить и по собственной инициативе. Специальной ссылки в ст. 34 Закона Украины «Об экологической экспертизе» на данную инспекцию нет. Из этого явствует, что законодатель, принимая данный закон и формулируя статью 34, имел в виду, что данный орган относится к системе правоохранительных органов, ведь согласно ст. 242-1 КУоАП он рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных целым рядом статей, которые устанавливают административную от-

ветственность за правонарушения в сфере охраны природы и использование природных ресурсов, например статьей 52, которая установила ответственность за порчу сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их химическими и радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, неочищенными сточными водами, производственными и другими отходами, а также неприменение мер по борьбе с сорняками; ст. 53 – использование земель не по целевому назначению, невыполнение природоохранного режима использования земель, размещение, проектирование, строительство, введение в действие объектов, которые отрицательно влияют на состояние земель, неправильная эксплуатация, уничтожение или повреждение противозерозионных гидротехнических сооружений, защитных лесонасаждений и т.п. От лица центрального органа исполнительной власти, который реализует государственную политику по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизведения и охраны природных ресурсов, рассматривать дела об административных правонарушениях и накладывать административные взыскания имеют право Главный государственный инспектор Украины по охране окружающей природной среды и его заместители, старшие государственные инспекторы Украины по охране окружающей природной среды, государственные инспекторы Украины по охране окружающей природной среды, главные государственные инспекторы по охране окружающей природной среды Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя и их заместители, главные государственные инспекторы по охране окружающей природной среды Черного и Азовского морей и их заместители, старшие государственные инспекторы по охране окружающей природной среды, государственные инспекторы по охране окружающей природной среды соответствующих территорий [3, ст. 242-1]. Вышеприведенные положения подтверждают правоохранительный характер деятельности

Государственной экологической инспекции Украины.

Ст. 34 Закона Украины «Об экологической экспертизе» предусматривает, что порядок передачи документации на государственную экологическую экспертизу определяется Кабинетом Министров Украины. В данное время этот порядок утвержден постановлением Кабинета Министров Украины от 31 октября 1995 г. № 870 «О Порядке передачи документации на государственную экологическую экспертизу» с изменениями и дополнениями, которые были внесены правительством постановлениями от 18 января 1999 г. № 57, 17 ноября 2012 г. № 991, 16 декабря 2012 г. № 1173 [7].

Следует отметить, что производство экспертизы по решению правоохранительных органов в случае совершения правонарушений экологического законодательства недостаточно урегулировано нормами права, что затрудняет административную деятельность этих органов. Даже Закон Украины «О судебной экспертизе» в случае административного правонарушения, относительно которого административную юрисдикцию осуществляет правоохранительный орган, не может быть использован, ведь данный закон «определяет правовые, организационные и финансовые основы судебно-экспертной деятельности с целью обеспечения правосудия Украины независимой, квалифицированной и объективной экспертизой, ориентированной на максимальное использование достижений науки и техники». Причем и в понятии судебной экспертизы подчеркивается, что она касается лишь дел, которые находятся в производстве органов досудебного следствия или суда. Ст. 1 указанного выше закона в определении судебной экспертизы прямо закрепила, что «это исследование экспертом на основе специальных знаний материальных объектов, явлений и процессов, которые содержат информацию об обстоятельствах дела, что находится в производстве органов досудебного расследования или суда». Итак, если дело об административном правонарушении подпадает под юрисдикцию суда, тогда нормы Закона Украины



«О судебной экспертизе» могут быть использованные судом для установления обстоятельств дела, если же такое дело находится в производстве других органов, – эти нормы закона не могут быть использованы [8].

Нужно констатировать, что и другого законодательного акта, который бы устанавливал порядок проведения экспертизы в производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе и в сфере экологии, на данное время в Украине не существует.

Заметим, что за законодательством Украины целесообразно выделять три вида экологической экспертизы. На первом из них мы уже останавливались – это экспертиза при производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на окружающую природную среду. Вторым видом, который не менее важен, – государственная экологическая экспертиза видов деятельности и объектов, которые представляют повышенную экологическую опасность.

Третий вид – экологическая экспертиза, предусмотренная недавно принятым Законом Украины от 23 мая 2017 года № 2059-VIII «Об оценке воздействия на окружающую среду». Это экспертиза, по заключению которой дается оценка влияния на окружающую среду. Согласно ст. 7 указанного Закона само заключение об оценке воздействия на окружающую среду выдается уполномоченным территориальным органом. Но в случаях, определенных законом, уполномоченный центральный орган выдает заключение об оценке воздействия на окружающую среду, которым, исходя из оценки влияния на окружающую среду планируемой деятельности, в частности величины и масштабов такого воздействия (площадь территории и численность населения, которые могут испытать воздействие), характера (в том числе трансграничного), интенсивности и сложности, вероятности, ожидаемого начала, продолжительности, частоты и неотвратимости влияния (включая прямой и любой опосредствованный, побочный, кумулятивный, трансграничный, краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный, постоянный и временный, положительное и негативное влияния), предусмотренных

мер, направленных на предотвращение, отворачивание, избежание, уменьшение, устранение влияния на окружающую среду, определяет допустимость или обосновывается недопустимость проведения планируемой деятельности и определяет экологические условия ее производства. Ст. 10 Закона Украины «Об оценке влияния на окружающую среду» дает определение территориального и центрального уполномоченных органов. «Уполномоченный территориальный орган – областные, городские Киевская и Севастопольская государственные администрации (соответствующий подраздел по вопросам экологии и природных ресурсов), орган исполнительной власти Автономной Республики Крым по вопросам экологии и природных ресурсов; уполномоченный центральный орган – центральный орган исполнительной власти, которая обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере охраны окружающей природной среды» [9].

С целью осуществления своей компетенции, определенной в Законе, уполномоченный центральный орган и уполномоченный территориальный орган могут образовывать экспертные комиссии по оценке влияния на окружающую среду, члены которых назначаются сроком на три года. Уполномоченный центральный орган ведет реестр экспертов, из числа которых могут назначаться члены экспертной комиссии по оценке влияния на окружающую среду [9].

Законодатель определяет, что заключение по оценке воздействия на окружающую среду является обязательным для выполнения. Экологические условия производства планируемой деятельности являются обязательными. Заключение по оценке влияния на окружающую среду учитывается при принятии решения о производстве планируемой деятельности и может быть основанием для отказа в выдаче решения о производстве запланированной деятельности [9].

Следует отметить, что использование норм Закона Украины «Об экологической экспертизе» при совершении административных правонарушений для процедуры ее осуществления невозможно. Ведь согласно нор-

мам этого законодательного акта и постановления Кабинета Министров Украины от 31 октября 1995 г. № 870 «О Порядке передачи документации на государственную экологическую экспертизу» «государственная экологическая экспертиза видов деятельности и объектов, которые представляют повышенную экологическую опасность, проводится после объявления заказчиком через средства массовой информации Заявления об экологических последствиях деятельности и представление эколого-экспертным органам комплекта документов с обоснованием оценки воздействия на окружающую природную среду» [7]. Поэтому и данный вид экспертизы не может быть назначен по решению органа административной юрисдикции. Возможно лишь использование заключения государственной экологической экспертизы, в случае производства ее по собственной инициативе субъекта эколого-правовых отношений, осуществляющего или планирующего осуществлять соответствующие действия, которые могут посягать на охрану окружающей природной среды.

Как отмечает И.П. Голосниченко, вследствие неурегулированности действующим законодательством об административных правонарушениях отношений использования экспертизы эксперты вынуждены руководствоваться положениями, закрепленными в Уголовном процессуальном кодексе Украины [10, с. 105].

Поскольку в реальной действительности есть насущная необходимость использовать в административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов экспертизу при производстве по делам об административных правонарушениях и ст. 273 КУоАП предполагает участие эксперта в таком виде производства, необходимо разработать проект «Положения об экспертизе при производстве по делам об административных правонарушениях», в котором определить порядок проведения этого вида экспертизы. В дальнейшем законодатель должен принять такой нормативный акт.

Необходимо отметить, что основными положениями такого порядка должно стать следующее.



1. Судебная экспертиза назначается в случаях, когда для установления обстоятельств, имеющих значение для дела, необходимы специальные знания. Специальными являются знания, которые выходят за рамки общеобразовательной подготовки, жизненного опыта и требующие особой подготовки, профессиональных навыков.

2. Считается правомерным назначение экспертизы о соблюдении любых технических и других специальных правил.

3. Заключение дается экспертом на основании проведенного им исследования.

Ответы на вопросы, хотя и решаемые с применением специальных знаний, но не требующие никакого исследования (например, о конструктивных особенностях какого-то типа оружия или марки автомобиля и т.п.), устанавливаются не с помощью производства экспертизы, а путем истребования справок от соответствующих учреждений или допроса специалистов.

4. Экспертиза должна проводиться на основании надежной методики, достаточности предоставленного для ее проведения материала или исходных данных.

5. Как и судебная экспертиза, экспертиза при осуществлении административного производства в сложных случаях должна проводиться комиссионно. Если члены комиссии придут к общему заключению, они составляют единое заключение. В случае расхождений эксперты, не согласные с подготовленным проектом заключения, дают свое отдельное заключение, которое прилагается к подписанному большинством членов комиссии заключению.

6. В необходимых случаях проводится комплексная экспертиза. Комплексная экологическая экспертиза – это экспертиза, в которой принимают участие эксперты разных специальностей. Комплексная экспертиза широко распространена в практике. Это объясняется ее высокой эффективностью, большими возможностями синтезированного применения знаний из разных областей науки и техники.

7. Эксперт имеет право ходатайствовать о предоставлении ему

дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения.

8. Эксперт может также с разрешения лица, уполномоченного на осуществление производства по делу об административном правонарушении, принимать участие в разных процессуальных действиях – осмотрах, допросах и др. Такая необходимость возникает, если эксперту необходимы дополнительные сведения, отсутствующие в материалах дела.

9. Эксперту необходимо предоставить право на так называемую экспертную инициативу. Это означает, что он может дать заключение по вопросу, который перед ним не ставился, но он, по его мнению, может иметь значения для дела. Такое право эксперта имеет большое значение для полного и всестороннего установления обстоятельств дела и нередко реализуется на практике, поскольку лица, которые осуществляют административное производство, не владея соответствующими специальными знаниями, могут упустить из виду некоторые возможности экспертизы и не задать соответствующий вопрос. В таких случаях эксперт сам может заполнить этот пробел.

10. Эксперт может отказаться от дачи заключения, если поставленные перед ним вопросы выходят за пределы его специальных знаний (т.е. касаются компетенции эксперта другой специальности или вообще не требуют для своего решения никаких специальных знаний) или если представленные ему материалы недостаточны для дачи заключения.

Отказ по последнему основанию возможен лишь при условии, что экспертом заявлялось ходатайство о предоставлении ему дополнительных материалов, и оно не было выполнено (или выполнено не в полном объеме).

Еще одним основанием отказа эксперта от дачи заключения необходимо считать обстоятельство, когда современный уровень развития науки не позволяет ответить на поставленный вопрос.

11. Необходимо также закрепить положение о том, что эксперт может отказаться от дачи заключения только до производства им исследований. Если же исследование проведено, но поставленный вопрос решить не уда-

лось, эксперт сообщает о невозможности дачи заключения.

12. Нужно также предоставить эксперту право приносить жалобы на действия (бездействие) и решения лица, которое осуществляет производство по делу об административном правонарушении, высшему должностному лицу в порядке подчиненности или в административный суд.

13. Надо утвердить положение о том, что эксперт подлежит отводу по общим основаниям, а также если он находился или находится в служебной или другой зависимости от лица, которое осуществляет производство по делу об административном правонарушении, или лица, которое привлекается к административной ответственности.

14. Нужно закрепить, что проведение экспертизы не может быть поручено государственному судебно-экспертному учреждению, а когда оно начато, то немедленно прекращается, если будут установлены обстоятельства, которые подтверждают заинтересованность в результатах решения дела руководителя данного учреждения. Это ограничение должно распространяться и на негосударственные судебно-экспертные учреждения

15. Заключение эксперта должно содержать три части: вступительную, исследовательскую и резолютивную.

Во вступительной части указывается время и место производства экспертизы, по какому делу и кем назначена, основания ее производства (то есть обстоятельства дела, которые требуют для своего установления соответствующих специальных знаний), ведомости об эксперте и об экспертном учреждении, которым поручена экспертиза, вопросы, поставленные на усмотрение эксперта, объекты и материалы, представленные для производства экспертизы. Если экспертиза проводится не в государственном экспертном учреждении, то во вступительной части должна быть пометка о предупреждении эксперта об ответственности за дачу сознательно неправильного заключения, заверенная подписью эксперта. Здесь же приводятся сведения о лицах, которые присутствовали при производстве экспертизы, если такое присутствие имело место.



В исследовательской части излагаются содержание и результаты исследования, дается оценка полученных результатов и приводятся обоснования заключений, которые даются. Должно быть описано также состояние объектов исследования, примененные методы исследования, данные ссылки на нормативно-справочные материалы, которыми руководствовался эксперт, и на литературные источники, использованные при проведении исследования.

Заключение представляет собой ответы на поставленные вопросы. Они должны быть изложены четкой и ясной терминологией, которая не допускает разных толкований, понятной лицам, которые не владеют специальными знаниями.

Заключение подписывается экспертом (экспертами), а если экспертиза проводилась в экспертном учреждении, то заверяются печатью этого учреждения.

16. Материалы, которые иллюстрируют вывод эксперта (фотографии, схемы, графики и т.п.), прилагаются к заключению и являются его составной частью.

**Выводы.** Исследование законодательства, посвященного назначению и проведению экологической экспертизы, позволяет выделить три вида экологической экспертизы: экспертиза при производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на окружающую природную среду; государственная экологическая экспертиза видов деятельности и объектов, которые представляют повышенную экологическую опасность; экологическая экспертиза, по заключению которой дается оценка воздействия на окружающую среду.

Ст. 273 КУоАП предполагает участие эксперта в административном процессе. Поэтому необходимо разработать проект «Положения об экспертизе при производстве по делам об административных правонарушениях», в котором следует определить порядок назначения и проведения этого вида экспертизы. Предложения по содержанию данного правового акта выработаны настоящим исследованием.

#### Список использованной литературы:

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Монографія / В.К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 528 с.

2. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе / Е.В. Додин. – М. : «Юридическая литература», 1973 – 192 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – 1984, додаток до № 51. – Ст. 1122.

4. Миронюк Р.В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія і практика реалізації / Р.В. Миронюк. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2013. – 396 с.

5. Закон України від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР «Про екологічну експертизу» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8 – Ст. 54.

6. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р, № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 1995 р., № 870 Про Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/870-95-p>.

8. Закону України від 25 лютого 1994 року, N 4038-ХІІ «Про судову експертизу» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28 – Ст. 232.

9. Закон України від 23 травня 2017 р., № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля» // Голос України від 17.06.2017. – № 110.

10. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків / за заг. ред. професора І.П. Голосніченка. – К. : КІВС, 2002. – 141 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Золотарева Наталия Ивановна** – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR  
**Zolotareva Nataliya Ivanovna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Professor of the Department Administrative Activities of the National Academy of Internal Affairs

*golosnichenko@ukr.net*



УДК 347.965

## РЕФОРМИРОВАНИЕ АДВОКАТУРЫ КАСАТЕЛЬНО ФИДУЦИАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДВОКАТА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭСКРОУ-АГЕНТА

Алена ИВАНЦОВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебных правоохранительных органов  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Аннотация

В статье рассматриваются новые термины, такие как фидуциарная деятельность и деятельность эскроу-агента. Раскрывается их происхождение и значение на национальном уровне, приводятся примеры применения этих терминов в других зарубежных странах. Обосновывается аргументация того, чтобы применять эту новеллу в национальном законодательстве.

**Ключевые слова:** фидуция, фидуциарная деятельность, эскроу, эскроу-агент, адвокатура.

### REFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE OFFICE ON THE ACTIVITY OF THE ADVOCATE AND THE ACTIVITY OF THE ESCROW-AGENT

A. IVANTSOVA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Organization of Judicial and Law-Enforcement Bodies  
of Yaroslav Mudryi National Law University

### Summary

The article discusses new terms, such as fiduciary activity and the activity of the escrow-agent. They reveal their origin and significance at the national level and give examples of the use of these terms in other foreign countries. The argument for using this short story in national legislation is substantiated.

**Key words:** Fiduciation, fiduciary activity, escrow, escrow-agent, advocacy.

**Постановка проблемы.** Сегодня много дискуссий ведется вокруг вопроса реформирования украинской адвокатуры. Это понятно, ведь все сферы общественных отношений, которые неуклонно попадают под влияние глобализационных процессов, должны совершенствоваться и отвечать лучшему мировому опыту и требованиям современности.

**Целью и задачей статьи** является исследование и раскрытие сущности новых понятий, таких как фидуциарная деятельность и деятельность эскроу-агента, приведение примеров их применения в других странах и внедрение их в Украине.

**Изложение основного материала.** Практика обеспечения граждан квалифицированной юридической помощью приобрела в современном демократическом обществе важное социальное-политическое значение. Сегодня совершенствование судебной защиты прав и свобод граждан является необходимым условием формирования правового государства. Именно поэтому в условиях активизации политико-правовой жизни формирование профессиональной

независимой адвокатуры становится одним из приоритетных направлений на пути реформирования правовой системы в Украине.

Одной из первых инициатив правительства в 2014 году было именно инициирование вопроса разработки новой редакции Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» и внесение изменений во все процессуальные кодексы, с целью приведения института адвокатуры в соответствие с европейскими стандартами.

С этой целью были разработаны проекты изменений и дополнений в указанный Закон и другие нормативно-правовые акты, касающиеся адвокатской деятельности. В частности, это проект закона о внесении изменений в Закон Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» относительно мер правовой защиты адвокатов № 1194 от 02.12.2014 [1] и проект Закона о внесении изменений в Закон Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», некоторые другие законодательные акты Украины (относительно статуса и гарантий адвокатской деятельности и формирования и работы

органов адвокатского самоуправления) № 1794-1 от 04.02.2015 г. [2].

Так, эти проекты были предварительно обсуждены и одобрены адвокатским сообществом; в частности, они были рассмотрены на заседаниях Совета адвокатов Украины и утверждены делегатами на внеочередном Съезде адвокатов Украины. В настоящее время эти проекты включены в повестку дня Верховной Рады Украины (1852-VIII от 21.02.2017) и находятся на доработке.

Оба законопроекта предлагают ряд качественных изменений. В частности, усиление гарантий осуществления адвокатской деятельности, снятие отожествления адвоката с клиентом, обеспечение правового сопровождения, а также адвокатам предоставляются новые виды деятельности, например *фидуциарная деятельность*, которая ранее не была прописана в украинском законодательстве, и деятельность *эскроу-агента*.

Что касается деятельности *эскроу-агента*, то это деятельность адвоката, адвокатского бюро или объединения по поручению клиента по временному хранению депонированных сторонами



договора, в исполнении которого клиент заинтересован, документов, денежных средств, ценных бумаг, валютных ценностей и другого имущества до наступления предусмотренных в таком договоре фактов (ст.1, п. 6 [2]).

Вообще, «эскроу» – это то, что является ценностью, как, например, соглашение, акция, деньги или документ, которые владелец передает третьему лицу для хранения, содержание этой ценности до момента выполнения специального условия или возникновения непредвиденной ситуации, явления [3]. Инструкции, которые предоставляются лицу, принимающему передачу ценностей, являются «эскроу-договором», положения которого обязательны для выполнения как лицом, предоставляющим обещание, так и лицом, принимающим указанное обещание. Такая «ценность» сохраняется третьим лицом до тех пор, пока условие, отмеченное в эскроу-договоре, не выполнится. С момента возникновения понятия «эскроу» использовалось только относительно «передачи на хранение официального документа», на время, пока не будет совершено определенное обусловленное действие. Впоследствии это понятие стали применять и когда речь идет о хранении денег.

В современном мире успех любой сделки во многом зависит от того, как быстро стороны смогут достичь взаимного согласия относительно существенных его условий и насколько оптимальными будут механизмы ее выполнения. Зарубежный опыт содержит целый ряд юридических механизмов, которые позволяют сторонам осуществить транзакцию по наиболее удобной и безопасной для них обоим схеме. Одним из таких механизмов выступает эскроу (от англ. escrow – условное депонирование), главной целью которого является обеспечение прозрачности и добросовестности реализации соглашения.

Отличительной чертой эскроу является ответственность эскроу-агента перед всеми участниками сделки сразу. Соответственно, эскроу является гарантией безопасности сделки для всех ее сторон. В случае применения механизма эскроу соответствующее условие отображается в основном обязательстве и является одной из его существенных условий.

Алгоритм эскроу выглядит следующим образом:

1) стороны основного обязательства заключают договор эскроу с эскроу-агентом (по сути, посредником между продавцом и покупателем). Как правило, это трехсторонний договор, который заключается одновременно с основным обязательством;

2) покупатель перечисляет на банковский счет эскроу-агента (эскроу-счет) цену сделки. Как правило, эскроу-счет – это специальный банковский счет, открываемый эскроу-агентом на свое имя для хранения денежных средств, перечисленных покупателем (депонентом), и их последующее перечисление продавцу (бенефициару). Эскроу-агент не может никоим образом использовать денежные средства, находящиеся на таком счете, кроме как для перечисления их продавцу или возврата покупателю. Иногда стороны требуют предоставления эскроу-агентом периодической отчетности о состоянии такого счета;

3) продавец передает эскроу-агенту документы, подлежащие передаче по основному обязательству (документ о передаче акций, учредительные документы компании-цели, правоустанавливающие документы на имущество и т.д.), то есть документы, передача которых является существенным условием выполнения обязательства;

4) эскроу-агент проверяет форму и содержание предоставленных ему документов на соответствие условиям основного обязательства. Если документы соответствуют следующим условиям, он передает их покупателю и одновременно перечисляет цену сделки продавцу. Если документы не соответствуют таким требованиям, эскроу-агент возвращает их продавцу, а денежные средства, составляющие цену сделки, возвращаются покупателю. В таком случае сделка прекращается. Как вариант, если это не противоречит договору эскроу и основному обязательству, эскроу-агент может предоставить продавцу время для приведения документов в соответствие с требованиями основного обязательства, после чего все происходит по вышеуказанной схеме снова.

В зависимости от конкретной ситуации и намерений сторон описанный алгоритм может быть изменен. Напри-

мер, эскроу-агентов может быть два или более, документы могут передаваться на хранение в банковскую ячейку эскроу-агента, денежные средства могут быть перечислены частями и аккумулироваться на эскроу-счете или же сразу быть перечислены продавцу и тому подобное. Кроме того, эскроу-агент может осуществлять также административную функцию по отношению к компании или имуществу, являющегося предметом сделки. Так, стороны сделки M&A (слияние и поглощение) часто назначают эскроу-агента единоличным директором компании, акции которой переданы ему на хранение. Такое назначение является своего рода гарантией того, что с начала и до завершения сделки деятельность такой компании будет осуществляться должным образом, целевое имущество не будет продано (передано) третьим лицам, компания не станет должником ни по каким обязательствам, которые не соответствуют договоренностям сторон.

Следует отметить важность репутации эскроу-агента, ведь несмотря на договорное оформление, значительную роль здесь играет наличие доверительных отношений между всеми участниками эскроу, а также степень профессионализма агента. Причина этого всем понятна: стороны слишком рискуют, чтобы доверять выполнение функций эскроу-агента неизвестной структуре.

Исходя из этого, одним из главных факторов, определяющих безопасность применения эскроу, является законодательство, регламентирующее деятельность эскроу-агентов и устанавливающее требования к сделкам такого рода. К примеру, в соответствии с кипрским законодательством эскроу-агентами могут выступать юридические фирмы, банковские учреждения, специализированные эскроу-агентства, компании, предоставляющие консалтинговые услуги. Требования к эскроу-агентам в этой стране очень просты: это должна быть компания, зарегистрированная должным образом, имеющее право на осуществление своей основной деятельности.

А одни из самых жестких требований к эскроу-агентам содержатся в законодательстве США. В соответствии с Законом о эскроу (часть финансового кодекса Калифорнии) эскроу-агентом может быть физическое или



юридическое лицо, имеющее лицензию на предоставление услуг эскроу. Для этого она должна иметь стабильное финансовое положение, не менее 5 лет опыта в сфере эскроу, отдельный офис для ведения эскроу-бизнеса и тому подобное. В то же время компании, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с требованиями законов о банках, трастовые, кредитные или страховые компании, а также юридические компании, которые не задействованы активно в эскроу-бизнесе, могут предоставлять услуги эскроу без лицензии [8].

Что касается Украины, то у нас рынок эскроу пока отсутствует как таковой. И причина не столько в отсутствии надлежащего законодательного регулирования, сколько в отсутствии элементарного доверия участников процесса М & А (слияния и поглощения) к потенциальным эскроу-агентам, а также любой практики использования подобных инструментов. При этом вне юрисдикции Украины представители украинского бизнеса являются активными участниками сделок с применением эскроу.

Впрочем, следует заметить, что украинский законодатель не оставляет эту тему без внимания. За последние 6 лет было сделано две попытки создания института эскроу в Украине. Так, в начале 2011 г. в Верховной Раде были зарегистрированы законопроекты № 8188 и № 8189 о введении института номинальных банковских счетов, которыми предлагалось внести ряд изменений в хозяйственный, гражданский и налоговый кодексы, законы об исполнительном производстве, банкротстве и регулировании рынков финансовых услуг, которые сводились к следующему:

- 1) создание института эскроу-счетов;
- 2) лицензирование эскроу-агентов;
- 3) осуществление эскроу-услуг юридическими лицами, оказывающими консалтинговые, юридические, аудиторские услуги, и не являются финансовыми учреждениями;
- 4) неприкосновенность средств, размещенных на эскроу-счете.

В конце 2012 г. оба законопроекта были отозваны.

Вторая попытка ввести институт эскроу в Украине состоялась в 2016 г., когда в парламент был подан законопроект № 2302 а-д «О внесении

изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно повышения уровня корпоративного управления в акционерных обществах», которым, среди прочего, предлагается внести изменения в гл. 72 Гражданского кодекса Украины, а именно: добавить §2 «Счет условного хранения (эскроу)». На данный момент указанный закон принят и от 01.06. 2017 г. подписан Президентом [9].

Что касается *фидуциарной деятельности*, то это деятельность адвоката, адвокатского бюро или объединения, которая заключается в получении и управлении имуществом (денежными средствами, ценными бумагами, валютными ценностями и т.п.) клиента от его имени в связи с предоставлением клиенту правовой помощи [ст. 19 п.12 [2].

Другой законопроект трактует фидуциарную деятельность по-другому, как содержание средств на депозитном или целевом счетах от имени и за счет клиента, забота о финансах и имуществе, их размещении и управлении ими от имени и за счет клиента [7].

В целом понятие «фидуция» (с латыни *fiducia* – соглашение, доверие) – договор, основанный на доверии. Возникло в древнем Риме и означало акт, основанный на доверии: передачу собственности другому лицу под видом продажи с правом обратного требования [3]. Или же это вид залога, по которому товар передавался лицу при условии, что после того, как его требования будут удовлетворены, он вернет товар [4]. Фидуция заключалась в том, что с помощью мандипации должник отчуждал вещь в собственность кредитора, но с условием, что в случае исполнения обязательства кредитор обязан будет вернуть вещь в собственность должника. Данная форма залога была невыгодна для должника, так как кредитор становился собственником вещи, которая передавалась ему в залог, поэтому мог без согласия должника распоряжаться ею [5]. А «фидуциаром» является лицо, в отношении которого обнаружено безусловное доверие в сфере управления имуществом или деньгами и защиты прав на них.

Фидуциарные отношения являются доверием, выраженным одним лицом другому, при условии предоставления согласия на выражение такого доверия другим лицом. Такие отношения мо-

гут устанавливаться между адвокатом и клиентом, брокером и принципалом, доверительным собственником и бенефициаром, исполнителями (администраторами) и наследниками недвижимого имущества.

Инструменты фидуциарных отношений и эскроу возникли и широко применялись и применяются в странах англо-саксонского права. И несмотря на то, что имплементация таких инструментов в правовой системе страны европейско-континентальной системы права характеризуется некоторыми сложностями и особенностями, пользователями данных услуг сегодня является и значительная часть граждан как Украины, так и любой другой страны.

Учитывая тот факт, что введение фидуциарной деятельности адвоката в Украине находится на начальном этапе, стоит проанализировать законодательную практику регулирования осуществления этого вида деятельности адвоката в странах-участницах Европейского Союза.

Основным, общим для всех стран-участниц ЕС нормативно-правовым актом, регулирующим фидуциарную деятельность адвоката, является Общий кодекс правил для адвокатов стран Европейского Сообщества от 1 октября 1988 г., где п. 3.8. устанавливаются правила осуществления финансовых услуг адвокатом [6].

Согласно указанному кодексу средства клиента всегда должны находиться на счете в банке или в любой другой организации, которая позволяет осуществление контроля со стороны органов власти по передаче адвокатом на счет средств, предоставляемых клиентом в его распоряжение, за исключением случаев наличия прямого или опосредованного распоряжения клиента относительно использования средств каким-либо иным образом.

В документах по счету, открытому адвокатом для хранения средств клиента, должно содержаться указание на то, что данная операция осуществлена адвокатом от имени и по поручению клиента или клиентов.

На открытом адвокатом счете или счетах для хранения средств клиента постоянно должна находиться сумма, равная или превышающая общую сумму средств клиента, находящихся в распоряжении адвоката.



Все средства клиента должны выплачиваться ему или по его требованию, или по определенным им условиям; выплаты любому лицу из средств клиента, осуществляемые от его имени, исключая:

1) выплаты клиенту или в его интересах из средств другого клиента;

2) выплату гонорара адвокату должна быть запрещена, за исключением предусмотренных законодательством случаев или при наличии непосредственного или опосредованного разрешения клиента на их осуществление.

Адвокат обязан вести финансовые документы по распоряжению им средствами каждого клиента отдельно, которые должны предоставляться клиенту по его требованию.

Компетентные органы всех стран Сообщества обладают правом контроля и конфиденциальности изучения финансовых документов адвоката по предоставленным в его распоряжение средствами клиента на предмет выявления случаев нарушения адвокатом правил, подлежащих выполнению, и применение к нему санкций в случае выявления вышеуказанных нарушений.

Адвокат распоряжается средствами клиента в процессе выполнения им профессиональных обязанностей на территории одного из государств Сообщества, должен соблюдать правила распоряжения средствами клиента и ведения финансовой документации, установленные компетентными органами государства регистрации.

Также адвокат, участвующий в рассмотрении дела или оказывающий услуги клиенту на территории государства пребывания, может при наличии соглашения между соответствующими органами государства регистрации и государства пребывания руководствоваться в осуществлении профессиональной деятельности правилами, действующими на территории государства пребывания, исключая аналогичные правила, действующие на территории государства регистрации. В этом случае адвокат обязан по возможности информировать клиентов о том, что он руководствуется правилами государства пребывания [п. 3.8, 6].

**Выводы.** Проанализировав все вышесказанное, следует отметить, что при осуществлении реформирования одного из основных институтов права Украинского государства необ-

ходимо использовать законодательный опыт Европейского Союза. Такая необходимость обусловлена тем, что законодательная основа предоставления финансовых услуг адвокатом в ЕС достаточно качественно и регулирует все нюансы по осуществлению фидуциарной деятельности адвокатом. Поэтому, по нашему мнению, учитывая, что в проектах Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» отсутствует детализация условий и процедуры осуществления фидуциарной деятельности, следует внести в него положения, отраженные в п. 3.8. Общего кодекса правил для адвокатов стран Европейского Сообщества, для того чтобы эта будущая норма могла активно использоваться на практике, если, конечно, ее примут во внимание.

#### Список использованной литературы:

1. Проект Закона про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та деяких інших законодавчих актів України (щодо статусу і гарантій адвокатської діяльності та формування і роботи органів адвокатського самоврядування) № 1794-1 від 04.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53817](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53817)

2. Проект Закона про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо заходів правового захисту адвокатів № 1194 від 02.12.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52633](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52633)

3. Західна енциклопедія американського права (West's Encyclopedia of American Law, edition ). – № 2. – 2008. – 332 с.

4. Толковый словарь украинского языка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dicipedia.com/dic-uk-uk-expl-term-187674.htm>

5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://om.net.ua/15/15\\_5/15\\_53938\\_formi-zaloga-fidutsiya-pignus-ipoteka.html](http://om.net.ua/15/15_5/15_53938_formi-zaloga-fidutsiya-pignus-ipoteka.html)

6. Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства від 1 жовтня 1988 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.Rada.Gov.ua/laws/show/994\\_343](http://zakon2.Rada.Gov.ua/laws/show/994_343)

7. Проект З.У. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» – ст. 25 п. 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkdka.com.ua/news-73.html>

8. Олійник П. За принципом ескроу: Запровадження світових стандартів в українському законодавстві / П. Олійник // Юридична Газета. – 2017. – № 16. – С. 10.

9. Офіційний веб-портал ВРУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58900](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58900)

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Иванцова Алена Викторовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебных и правоохранительных органов Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Ivantsova Alena Viktorovna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Organization of Judicial and Law-Enforcement Bodies of Yaroslav Mudryi National Law University

*ivantsoval@ukr.net*



УДК: 340.111.52

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

**Петр ИЗУИТА,**

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского, хозяйственного и уголовного права  
Института права и общественных отношений  
Открытого международного университета развития человека «Украина»

### Анотація

Статья посвящена исследованию теоретических основ занятости населения. Проанализированы точки зрения ученых на понятие «занятость», экономическое, социальное и правовое содержание указанного понятия. Исследуемая категория определена как обобщенная социально-экономическая правовая категория, которая привлекает людей к общественно-полезному производству с процессами формирования, распределения и использования трудовых ресурсов. Обращено внимание на проблемы эффективной занятости населения Украины, реформации рынка рабочей силы, предотвращения массовой безработицы и прекращения оттока нашего населения в иностранные государства, которые на сегодняшний день являются весьма актуальными.

**Ключевые слова:** безработица, занятость, занятость населения, трудоустройство, рынок труда, трудовой потенциал.

## THEORETICAL FOUNDATIONS OF POPULATION EMPLOYMENT

**P. IZUITA,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,  
Professor of Department of Civil, Economic and Criminal Law of Institute of Law and Public Relations  
of the Open International University of Human Development «Ukraine»

### Summary

The article is devoted to the study of theoretical principles of employment of the population. The points of view of scientists concerning the concept of «employment» are analyzed and considered it due to the economic, social and legal content of this term. The category under investigation is defined as a generalized socio-economic-legal category, which involves people in socially-beneficial production with the processes of formation, distribution and use of labor resources. The attention is paid to the problems of effective employment of the population of Ukraine, the reformation of the labor market, the prevention of mass unemployment and the cessation of the outflow of our population to foreign countries, which today are very relevant.

**Key words:** unemployment, employment, Employment of the population, labor market, labor potential.

**Постановка проблемы.** На сегодняшний день в Украине достаточно высокий уровень безработицы, что обусловлено, в первую очередь, тем, что при переходе к рыночной экономике Украины оказалась в состоянии острого экономического, социального и политического кризиса, а общество еще не перестроилось на замещении вакантных должностей путем прохождения конкурса. Несмотря на все современные преимущества рынка, сегодня не решается вопрос занятости населения.

Существует потребность перехода к интенсивному типу использования трудовых ресурсов, формирования спроса и предложения рабочей силы и существенной трансформации отношений занятости в связи с введением инновационных технологий в повседневную жизнь населения.

Для исследования занятости населения необходимо сначала изучить категорию «занятость населения». В про-

цессе анализа существующих подходов к определению этой категории необходимо исходить из того, что она охватывает совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных категорий для комплексного их исследования.

**Цель исследования** – проанализировать понятие «занятость», его экономическое, социальное и правовое содержание для формулирования собственного авторского определения.

**Состояние исследования.** К разработке проблематики генезиса возникновения трудовых правоотношений приложили усилия такие известные ученые-трудовики, как В.С. Венедиктов, К.М. Гусов, В.В. Жернаков, М.И. Иншин, К.Ю. Мельник, П.Д. Пилипенко, С.Н. Прилипко, В.И. Прокопенко, А.И. Процевский, А.В. Смирнов, В. М. Толкунова, Н.М. Хуторян, И. Чанышев, А. Н. Ярошенко и др.

Проблемами исследования занятости населения в рыночных условиях занимаются такие ученые, как А. Смит,

Д. Рикардо, К. Маркс, А. Маршал, Дж. Кейнс, М. Фридман, А. Филлипс, А. Оукен, Д. Богиня, В. Васильченко, В. Оникиенко, М. Шаленко, И. Бондарь, В. Ерасов, Е. Либанова, И. Сорока, В. Савченко, В. Онищенко, Н. Павловская, Ф. Поклонский и др.

**Изложение основного материала.** Согласно ст. 43 Конституции Украины и Закона Украины «О занятости населения» каждый имеет право на труд, что включает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, а также на свободно избранную занятость [1; 2].

Отсутствие обязательности привлечения населения к труду (по сравнению с советским периодом) в определенной степени способствовало формированию чисто потребительского интереса со стороны отдельной части населения, а именно стремлению жить за счет общества, государства. Эта категория населения незаконно пользуется ре-



зультатами труда общества, не принимая никакого участия в создании материальных ценностей.

Термин «занятость» понимают как деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащую законодательству и приносящую заработок, трудовой доход [3, с. 219].

Б. Ягодкина определяет занятость как обеспеченность всего трудоспособного населения работой, трудом в различных сферах и отраслях общественного производства или общественно полезной деятельности [4].

С точки зрения А. Лукьянова, занятости населения – это общая категория, имеет исторический характер, а ее структура, цели, способы функционирования и другие характеристики не остаются неизменными, а зависят от уровня развития общества, системы его потребностей, уровня развития производительных сил, производственных отношений и самого человека [5].

Ряд ученых (Э. Либанова, В. Скуратовский, А. Палий) утверждают, что занятость – это наличие оплачиваемой работы, которую различают по нескольким признакам: продолжительность рабочего периода (полная и неполная), регистрация (зарегистрированные и незарегистрированные) [4].

Согласно действующему законодательству Украины к занятому населению относятся граждане, которые на законных основаниях проживают на ее территории и могут свободно выбирать вид трудовой деятельности, т.е. трудоустроиться как в государственном, так и в частном секторе хозяйства.

Ю.П. Дмитренко под трудоустройством понимает систему мер, направленных на обеспечение трудовой занятости населения, в том числе содействие в подыскивании необходимой работы; помощь по переобучению и устройству на работу осуществляется, как правило, государственными органами, а также неправительственными организациями на основе лицензирования [6, с. 172].

В.М. Толкунова считает, что в широком смысле трудоустройство – это любой процесс устройства на работу, как самостоятельного, так и с помощью службы занятости и администрации организации, которая обязана предложить работнику работу и при

его согласии перевести на неё. Работа в узком смысле – это деятельность соответствующих государственных органов по оказанию помощи в устройстве на работу. Трудоустройству в узком смысле могут помогать такие органы, как военкоматы (для демобилизованных), органы внутренних дел (для освобожденных из мест лишения свободы), комиссии по делам несовершеннолетних (для несовершеннолетних), профессионально-технические и высшие учебные заведения (для молодых специалистов) и др. [7, с. 94].

В свою очередь, законодатель Законом Украины «О занятости населения» определяет трудоустройство как комплекс правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение реализации права человека на труд [2].

Итак, трудоустройства можно определить как правовые отношения между уполномоченными работниками Государственной службы занятости Украины или предприятиями, учреждениями, организациями независимо от формы собственности и гражданами Украины, желающими выбрать вид трудовой деятельности.

Верными, по нашему мнению, являются аргументы П.Д. Пилипенко о соотношении понятий «трудоустройство» и «занятость» как части и целого. Отношения занятости не исчерпываются только трудоустройством, а охватывают также отношения, связанные с социальной защитой безработных, и отношения управленческого характера [8, с. 5].

Следует отметить, что проблема занятости населения рассматривается чаще всего в плане официального сектора экономики, то есть официальной занятости, а наименее изученной частью является нелегальная занятость [9, с. 4]. Принципиальные различия между легальной и нелегальной деятельностью следует учитывать при разработке механизма государственного регулирования занятости населения [10, с. 9]. Постоянный анализ методологических подходов, функционирующих на рынке труда, в частности в сфере регулирования занятости населения, является залогом обеспечения эффективной активной политики государства в сфере занятости населения при условии учета экономических, социальных, демографических и других особенностей и соответствую-

ющих приоритетов развития каждого конкретного региона [11, с. 487].

В процессе исследования подходов к определению понятия «занятость населения» необходимо анализировать три сферы занятости: 1) занятость трудоспособного населения (трудовые ресурсы) 2) занятость экономически активного населения (рабочей силы); 3) занятость населения на рынке труда (занятость наемным трудом) [12].

Понятие «занятость» имеет экономический, социальный и правовой смысл и рассматривается как триада категорий: экономической, социальной и правовой. Необходимо исследовать занятость по экономическим и социальным позициям: занятость с экономических позиций общества – это деятельность трудоспособного населения по созданию общественного продукта или национального дохода. Эта занятость определяет экономический потенциал общества, уровень и качество жизни населения в целом, благосостояние отдельных граждан; занятость с социальных позиций – это занятость такими видами деятельности, как обучение в общеобразовательных школах, других дневных учебных заведениях, служба в армии, занятость в домашнем хозяйстве, воспитание детей, уход за больными и престарелыми, участие в работе общественных организаций [13].

Таким образом, анализируя занятость с экономической и социальной позиций, можно трактовать понятие занятости как обобщенную социально-экономическую категорию, привлекающую людей к общественно-полезному производству, включая процессы формирования, распределения и использования трудовых ресурсов.

В соответствии с Законом Украины «О занятости населения» занятость – это не запрещенная законодательством деятельность лиц, связанная с удовлетворением их личных и общественных потребностей с целью получения дохода (заработной платы) в денежной или иной форме, а также деятельность членов одной семьи, которые осуществляют хозяйственную деятельность или работают у субъектов хозяйствования [2].

Ситуация, которая наблюдается в нашем государстве, коснулась практически всех сфер жизни общества. Это обусловлено структурными преобразованиями в экономике, обострением



экономических, демографических, политических и социальных проблем. Поэтому категория «занятость» не может существовать вне права и не взаимодействовать с ним.

В современных условиях развития экономики особую актуальность приобретают проблемы эффективной занятости населения Украины, реформации рынка рабочей силы и предотвращения массовой безработицы. Рынок труда занимает центральное место среди других рынков и постоянно находится под влиянием многих факторов, большинство которых зависит от товарного рынка.

По мнению Соколовой Т.М., основные пути решения проблем безработицы должны включать целый ряд мероприятий, в частности: приведение законодательства Украины в соответствие с международными нормами и принципами; внедрение механизмов защиты внутреннего рынка труда; реализацию Государственной и региональных программ занятости; содействие стабильной деятельности стратегически важных предприятий; снижение налогов для предприятий при условии сохранения рабочих мест (для компенсации расходов на прием новых работников); обеспечение сохранения эффективно функционирующих рабочих мест и создание новых; создание благоприятных условий для развития малого бизнеса и предпринимательской деятельности безработных; предоставление государством льготных кредитов для выплаты зарплаты дополнительно занятым на производстве, по размеру будут равны зарплате; легализацию теневой занятости [14].

В условиях рыночных отношений существенно меняется механизм государственного регулирования занятости населения. Основными рычагами государственного механизма регулирования занятости являются законодательно-нормативные, экономические, организационные, социальные, мотивационные. Система этих рычагов действует во всех аспектах социально-трудовых отношений. От того, насколько они будут эффективными, зависит расширения занятости населения.

В вопросах содействия занятости населения важную роль играют государственные программы занятости на перспективу. Прогнозирование поможет на государственном уровне пред-

упредить возможное высвобождение трудового потенциала нашей страны и создание достойных вариантов для занятости населения, прекращение оттока нашего населения в другие страны.

Изучение категории «занятость населения» является главным направлением исследования и изучения современного состояния рынка труда, прогнозирования его будущего развития по критериям стабилизации и эффективности воспроизводства населения и трудового потенциала.

Выводы. По нашему мнению, занятость необходимо рассматривать как систему отношений, связанных с реализацией гражданами Украины их права на труд, что включает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается.

Следует отметить, что такое авторское понимание занятости является несколько необычным, а потому служит основанием для дальнейших научных исследований отношений занятости населения, обеспечивающих функционирование индивидуальных трудовых отношений между физическим лицом и работодателем.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Украины от 28 июня 1996 № 254к / 96-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон Украины от 5 июля 2012 № 5067-VI «О занятости населения» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
3. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, в.д. Зорькина, у.е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 790 с.
4. Петюх В. Рынок труда и занятость / В. Петюх. – М. : МАУП, 2011. – 120 с.
5. Лукьянов А.С. Потребность – занятость – управление: методологические проблемы исследования и оптимизации / А.С. Лукьянов. – Таллинн, 2010. – 141 с.
6. Дмитренко Ю.П. Трудовое право Украины / Ю.П. Дмитренко. – М. : Одиссей, 2009. – 624 с.
7. Толкунова В.Н. Трудовое право [реферат] / В.Н. Толкунова. – М., 2002. – 320 с.

8. Пилипенко П.Д. Проблемы теории трудового права: [монография] / П.Д. Пилипенко. – Львов : Изд. центр ЛНУ им. И. Франко, 1999. – 214 с.

9. Либанова Е.О. Легализация занятости и преодоления бедности / Е.О. Либанова // Труд и зарплата. – 2006. – № 4. – С. 4.

10. Денисенко М.П. Государственное регулирование рынка труда в Украине: опыт и проблемы / М.П. Денисенко // Инновации. – 2005. – № 1. – С. 7.

11. Лисогор Л.С. Активизация политики занятости в контексте конкурентных изменений на рынке труда трансформаций / Л.С. Лисогор // Спец. вып. сб. науч. трудов по материалам научно-практической конф.: «Управление человеческими ресурсами: проблемы теории и практики», – апрель 2007, Киев Т. 2. Ч. 2. – М. : КНЭУ, 2007. – С. 486.

12. Горохов В.И. Теоретические подходы к определению понятия «занятость населения» / В.И. Горохов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/.....pdf>

13. Рофе А.И. Рынок труда, занятость населения, экономика ресурсов труда: учеб. пособ. / А.И. Рофе, Б.Г. Збышко, В.В. Ишин; под ред. проф. А.И. Рофе. – М. : МИК, 2007. – 160 с.

14. Соколова Т.Н. Структура занятости и безработицы: проблемы и тенденции / Т.Н. Соколова // Украина: аспекты труда. – 2010. – № 2. – С. 7.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Изуита Петр Александрович** – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского, хозяйственного и уголовного права Института права и общественных отношений Открытого международного университета развития человека «Украина»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Izuita Petr Aleksandrovich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Professor of Department of Civil, Economic and Criminal Law of Institute of Law and Public Relations of the Open International University of Human Development «Ukraine»

[selenaamega@gmail.com](mailto:selenaamega@gmail.com)



УДК 343.98

## ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЧАСТНОЙ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ МЕТОДИКИ

Светлана КНИЖЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры криминалистики и судебной экспертологии  
Харьковского национального университета внутренних дел

### Аннотация

В статье проанализированы современные научные тенденции в определении понятия частной криминалистической методики, рассмотрены разные позиции криминалистов относительно принципов формирования частных криминалистических методик. Под частной криминалистической методикой предложено понимать рекомендации типизированного характера, изложенные в описательной или формализованной форме по выявлению, расследованию и предотвращению различных преступных проявлений и судебного рассмотрения уголовных производств. Принципами формирования частных криминалистических методик определены: дифференцированность; адаптивность; этапность; алгоритмичность. Принцип дифференцированности направлен на учет криминалистической классификации преступлений. Принцип адаптивности находит свое отражение в следственных (судебных) ситуациях и соответствующих им стратегических и тактических задачах. Этапность и алгоритмичность означает разработку рекомендаций в соответствии с этапами расследования и судебного рассмотрения уголовных производств и определения надлежащих алгоритмов действий следователя и судьи (суда).

**Ключевые слова:** преступление, расследование, криминалистическая методика, частная криминалистическая методика, принципы формирования.

## THE CONCEPT AND PRINCIPLES OF THE FORMATION OF A PRIVATE CRIMINALISTIC METHODOLOGY

S. KNIZHENKO,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminalistics and Judicial Expertise  
of the Kharkiv National University of Internal Affairs

### Summary

The article analyzes modern scientific trends in the definition of the concept of a private criminalistic methodology, examines the different positions of criminologists regarding the principles of the formation of private forensic methods. Under a private forensic methodology, it is suggested to understand the recommendations of a typified nature, described in a descriptive or formalized form for the identification, investigation and prevention of various criminal manifestations and judicial review of criminal proceedings. The principles of the formation of private forensic methods are defined: differentiation; Adaptability; Step-by-step; Algorithmic. The principle of differentiation is aimed at accounting for criminalistic classification of crimes. The principle of adaptability is reflected in investigative (judicial) situations and the corresponding strategic and tactical tasks. Staged and algorithmic means the development of recommendations in accordance with the stages of investigation and judicial review of criminal proceedings and the identification of appropriate algorithms for the actions of the investigator and the judge (court).

**Key words:** crime, investigation, forensic methods, forensic private methods, principles of formation.

**Постановка проблемы.** Первые представления о методах расследования различных видов преступлений основывались на эмпирических знаниях и жизненном опыте. Со временем такой опыт накапливался, и в конце 60-80 гг. прошлого века сформировался заключительный раздел криминалистики – криминалистическая методика, которая призвана разрабатывать рекомендации по эффективному расследованию отдельных видов преступлений. Однако в настоящее время среди ученых нет единого взгляда на понятие частной криминалистической методики, принципов ее формирования, структуры. Такая ситуация, как правильно полагает

В.А. Журавель, усложняет построение и реализацию новых и модернизацию существующих криминалистических методик [1, с. 189].

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что отсутствие единого видения относительно понятия и принципов частной криминалистической методики оказывает негативное влияние на качество выявления, расследования и предотвращения преступлений.

**Состояние исследования.** Общими вопросами криминалистической методики занимались Р.С. Белкин, И.А. Возгрин, Ю.П. Гармаев, В.К. Гавло, Л.Я. Драпкин, В.А. Журавель, А.Н. Ко-

лесниченко В.Е. Коновалова, А.А. Крестовников, А.Ф. Лубин, В.А. Образцов, В.В. Тищенко, А.Ю. Шмонин, Б.В. Щур, А.А. Эксархопуло, Н.П. Яблоков и ряд других ученых.

Принципам разработки частных криминалистических методик посвящены труды А.Я. Баева, Р.С. Белкина, Л.Г. Видонова, А.Ф. Волобуева, В.А. Журавля, А.С. Колодиной, А.Ю. Корчагина, В.Ф. Крылова, Н.А. Селиванова, Р.Л. Степанюка, В.О. Малярской, С.М. Чурилова, М.Г. Шурухнова, других.

Значительное количество работ по исследуемому вопросу способствует выяснению роли и функций частных криминалистических методик. В то же



время изменения взглядов ученых на объект и предмет криминалистики оказывают влияние на современное понимание криминалистических категорий и понятий, в том числе и частной криминалистической методики.

**Целью и задачей статьи** является определение понятия и принципов частной криминалистической методики.

**Изложение основного материала исследования.** Формулирование понятия частной криминалистической методики является сложным вопросом, который обусловлен изменениями, происходящими в предмете криминалистики. В настоящее время научные разработки криминалистической методики осуществляются по следующим направлениям:

1) дальнейшее формирование методологических основ криминалистической методики (концептуальных подходов, принципов, функций, структуры и т.п.);

2) поиск единого метода расследования преступлений;

3) выделение стратегических и тактических задач расследования,

4) разработка криминалистической классификации преступлений;

5) определение типовых информационных моделей различных видов преступлений;

6) распространение методических рекомендаций и на стадию судебного рассмотрения уголовных производств;

7) определение субъектного состава потребителей криминалистической методики;

8) переход к изложению методических рекомендаций в форме программ, алгоритмов.

Рассматривая понятие методики расследования отдельных видов преступлений, заметим, что большинство авторов определяют его только в отношении стадии досудебного расследования уголовных производств. Так, Б.В. Щур частную криминалистическую методику понимает как комплекс методических рекомендаций и следственных технологий в виде типовых информационных моделей, направленных на раскрытие и расследование определенного вида или группы преступлений и их предотвращение [2, с. 102].

В то же время с учетом современных представлений о предмете криминалистики часть ученых предложила

включить в задачи частной криминалистической методики также и обеспечение судебного рассмотрения уголовных производств. В частности, А.А. Корчагин, исследуя проблемы расследования убийств, расширяет сферу применения криминалистической методики и на стадию судебного разбирательства [3, с. 49].

Подобную позицию разделяют В.И. Алексейчук, В.А. Журавль, О.В. Кругликова, А.Е. Хорошева [4; 5; 6; 7]. Так, В.А. Журавль предлагает включать в задачи частной криминалистической методики разработку рекомендаций по судебному рассмотрению уголовных производств. При этом автор определяет частную криминалистическую методику как информационно-познавательную модель, в которой отражены комплексы методов, средств, приемов и рекомендаций типизированного характера, изложенных в описательной или формализованной форме по рациональной организации процесса сбора, оценки и использованию доказательственной информации о специфике совершения и расследования различных преступных проявлений и судебного рассмотрения уголовных дел [5]. Мы согласны с автором в том, что рекомендации должны иметь типизированный характер и излагаться в описательной или формализованной форме.

Обозначим, что в толковых словарях методика определяется как совокупность взаимосвязанных способов и приемов целесообразного поведения, любой деятельности. Методический – значит последовательный, системный [8, с. 664]. Таким образом, методикой может быть названа любая последовательная, системная деятельность, в том числе и деятельность суда по рассмотрению уголовных производств.

Еще одним дискуссионным вопросом частной криминалистической методики является определение ее названия. Криминалисты допускают разную, называя: частной криминалистической методикой, методикой расследования отдельных видов преступлений, методикой расследования и судебного рассмотрения уголовных производств, частной криминалистической методикой судебного разбирательства в уголовном производстве. Учитывая современное определение

задач криминалистической методики, мы предлагаем рекомендации, которые направлены только на обеспечение досудебного расследования преступлений, называть методикой расследования отдельных видов преступлений. Рекомендации, которые направлены на криминалистическое обеспечение стадии судебного разбирательства, – методикой судебного рассмотрения уголовных производств. В случае же разработки криминалистических рекомендаций относительно стадии досудебного расследования и судебного рассмотрения уголовных производств оправдано использование термина «частная криминалистическая методика».

Следующим спорным вопросом частной криминалистической методики является включение в ее задачи профилактики преступлений. Действующий уголовный процессуальный кодекс Украины поставил вопрос о необходимости и актуальности разработки криминалистических средств и методов предотвращения определенных видов преступлений. Не прибегая к дискуссии, отметим, что мы поддерживаем тех исследователей, которые считают, что именно при расследовании отдельных видов преступлений следователь непосредственно не только устанавливает причины и условия совершения преступлений, но и определяет комплекс мер, направленных на недопущение совершения новых преступлений [9, с. 10; 10, с. 336]. Кроме того, Закон Украины «О Национальной полиции» к задачам полиции отнес профилактическую деятельность, направленную на предотвращение совершения правонарушений и выявления причин и условий, способствующих их совершению [11]. Поэтому вопросы криминалистической профилактики преступлений должны найти свое отражение в частных криминалистических методиках.

Учитывая изложенное и современное определение предмета криминалистики, предлагаем под частной криминалистической методикой понимать рекомендации типизированного характера, изложенные в описательной или формализованной форме по выявлению, расследованию и предотвращению различных преступных проявлений и судебного рассмотрения уголовных производств. Определяя



понятие частной криминалистической методики, мы используем термин «преступление», а не «уголовное правонарушение», поскольку, как правильно отмечено в юридической литературе, Уголовным кодексом Украины ответственность предусмотрена за совершение лицом общественно опасного деяния, содержащего состав преступления, предусмотренного настоящим Кодексом [12, с. 49].

Рассматривая принципы формирования частных криминалистических методик, отметим, что на сегодня между учеными нет единой позиции. В то же время именно принципами, как правильно отмечают А.С. Колодина и В.В. Тищенко, определяется система методов и средств расследования преступлений, структура частных криминалистических методик, которые являются важными для правоприменительных органов [13, с. 115; 14, с. 97].

Заметим, что в криминалистической литературе выделяют принципы построения и принципы реализации криминалистических методик. При этом первыми руководствуются в целях построения криминалистических методик, а вторыми – правоприменительные органы, с целью их применения [15, с. 552].

По мнению Б.В. Шура, принципы формирования отдельных криминалистических методик составляют:

1) системность криминалистической методики (все элементы взаимосвязаны между собой и выполняют определенные функции);

2) научная обоснованность методических рекомендаций и следственных технологий;

3) структурированность построения (состоит из определенных автономных элементов, которые находятся в четкой последовательности)

4) объективность (основой служат соответствующие эмпирические данные) [15, с. 552].

И.И. Когутич среди принципов криминалистической методики выделяет общие, отдельные и специальные принципы. К общим автор отнес те принципы, которым должны соответствовать все криминалистические методики: законность, целостность, научную обоснованность и достоверность, формирование отдельных криминалистических методик на основании со-

держания и диспозиций соответствующих норм уголовного закона и других законодательных актов [16, с. 538].

Под отдельными принципами автор понимает те положения, которые обуславливают наработки криминалистических рекомендаций и относит к ним: конкретность, этапность, ситуационность, эффективность, структурное единство, изучение механизмов и способов совершения преступлений, обобщения и использования передового опыта [16, с. 538].

К специальным принципам И.И. Когутич относит те положения, которые служат для разработки конкретных методик расследования отдельных видов преступлений: индивидуальность расследования, взаимосвязь следователя с оперативными подразделениями, использование специальных знаний, плановость и оперативность расследования [16, с. 538].

П.Д. Биленчук, А.П. Гель Р.С. Семаков к общим принципам отнесли: законность, плановость, оперативность, индивидуальность, взаимодействие следователя с оперативными подразделениями, использование специальных знаний, использование помощи общественности. Среди принципов формирования частных криминалистических методик авторы выделяют: законность, оптимальный набор следственных (розыскных) действий, использование специальных знаний и помощи общественности, использование передового опыта и следственной практики [17, с. 253].

Анализируя указанные позиции ученых, мы согласились с С.М. Чуриловым в том, что к принципам формирования криминалистических методик нельзя отнести требования законности, самостоятельности, целостности, конкретности, оперативности расследования, привлечения общественности к расследованию, оптимального набора следственных действий, поскольку они не указывают на зависимость их содержания от источников формирования [18, с. 15].

В свою очередь, С.М. Чурилов к принципам формирования частных криминалистических методик отнес принципы зависимости методик расследования от права, практики, науки [18, с. 15]. Такую позицию разделяет и Р.Л. Степанюк, определяя среди принципов формирования частных

криминалистических методик правовую, научную и информационно-практическую основы [19, с. 88]. На наш взгляд, указанные принципы являются принципами криминалистики и других видов правоприменительной деятельности. Считаем, что принципами разработки именно методики расследования отдельных видов преступлений должны быть только те положения, которые определяют их содержание и структуру.

Так, В.А. Тищенко, исследуя теоретические и практические основы методики расследования преступлений, выделил следующие принципы:

1) рассмотрение преступной и криминалистической деятельности как объектов криминалистики с позиций системно-деятельностного и функциональных подходов;

2) использование достижений других наук;

3) анализ преступлений и создание информационно-познавательной модели;

4) использование достижений следственной практики;

5) принятие во внимание криминалистической классификации преступлений;

6) учет обстоятельств, подлежащих установлению;

7) учет ситуационного похода;

8) выделение типовых задач тактического и организационного характера, разработка оптимальной программы их решения;

9) выделение специфических тактических и технологических приемов при проведении отдельных следственных действий и тактических операций [13, с. 110–120].

Отдельные критические замечания по предложенной системе принципов были высказаны Б.В. Щуром, который правильно указал на то, что предложенный автором перечень содержит не столько принципы построения криминалистической методики, сколько содержание самой методики [2, с. 222].

На наш взгляд, более точно принципы формирования частных криминалистических методик определила А.С. Колодина и отнесла к ним:

1) принцип учета уголовно-правовой классификации преступлений;

2) принцип учета криминалистической классификации преступлений;



3) принцип учета всех обстоятельств, подлежащих установлению в ходе расследования определенного вида (группы) преступлений;

4) принцип ситуативности;

5) принцип этапности (периодизация расследования);

6) принцип программирования;

7) принцип учета тактических особенностей производства в зависимости от вида преступления [14, с. 107–116].

Анализируя указанную позицию, считаем, что принцип учета уголовно-правовой классификации преступлений является лишним, поскольку он уже охватывается принципом учета криминалистической классификации преступлений. Относительно принципа включения всех обстоятельств, подлежащих установлению в ходе расследования определенного вида (группы) преступлений, считаем, что этот принцип, по сути, направлен на определение стратегических и тактических задач расследования преступлений, а потому находит свое отражение в таком предложенном нами принципе, как адаптивность.

На основании изложенного считаем, что принципы формирования частной криминалистической методики должны отражать современное состояние криминалистической науки и включать основы формирования именно отдельных (частных) криминалистических методик. Предлагаем к принципам формирования частных криминалистических методик отнести:

- 1) дифференцированность;
- 2) адаптивность;
- 3) этапность;
- 4) алгоритмичность.

Дифференцированность означает формирование частных криминалистических методик с учетом их криминалистической классификации. В свою очередь, криминалистические классификации преступлений разрабатываются как с учетом уголовно-правовых, так и криминалистических критериев.

Адаптивность означает необходимость учета при формировании частной криминалистической методики: 1) ситуаций, имеющих место во время расследования и судебного рассмотрения уголовных производств; 2) стратегических и тактических задач.

Этапность и алгоритмичность методики означает разработку рекомен-

даций в соответствии с этапами расследования и судебного рассмотрения уголовных производств и определения четких алгоритмов действий следователя и судьи (суда).

**Выводы.** Развитие частных криминалистических методик невозможно без четкого уяснения их сути и принципов формирования. Они базируются на принципах криминалистики, но являются отличными и определяют содержание и структуру частных криминалистических методик. Принципами формирования частных криминалистических методик являются: дифференцированность; адаптивность; этапность; алгоритмичность.

#### Список использованной литературы:

1. Журавель В.А. Окремі методики в системі криміналістичних знань / В.А. Журавель // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія юридична. Зб. наук. праць. – Львів : Камула, 2015. – Вип. №1. – С. 187–200.

2. Щур Б.В. Теоретичні основи формування та застосування криміналістичних методик. Монографія / Б.В. Щур. – Х. : Харків юридичний, 2010. – 320 с.

3. Корчагин А.А. Криминалистическая методика предварительного расследования и судебного разбирательства по делам об убийствах (проблемы теории и практики) : монография / под науч. ред. докт. юрид. наук, проф. В.К. Гавло. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 512 с.

4. Алексейчук В.І. Окрема криміналістична методика судового розгляду у кримінальному провадженні: сутність та завдання / В.І. Алексейчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <file:///C:/Documents%20and%20Settings/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/chastnaya-kriminalisticheskaya-metodika-sudebnogo-rassmotreniya-v-ugolovnom-sudoproizvodstve-suschnosti-zadachi.pdf>

5. Журавель В. Окрема криміналістична методика: поняття та сфера

застосування / В. Журавель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/7438/1/Zhuravel\\_202.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/7438/1/Zhuravel_202.pdf).

6. Кругликова О.В. Криминалистическая методика предварительного и судебного следствия по делам о мошенничествах, совершаемых в сфере потребительского кредитования : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / О.В. Кругликова. – Томск, 2011. – 26 с.

7. Хорошева А.Е. Проблемы теории и практики криминалистической методики судебного разбирательства с участием присяжных заседателей по уголовным делам об убийствах : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А.В. Хорошева. – Томск, 2011. – 26 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з доп. і доповн.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

9. Криминалистика : учебник : в 3 ч. Ч. 3. Криминалистическая методика / под ред. Г.Н. Мухина ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. м-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – 2-е изд., испр. – Минск : Акад. МВД, 2010. – 295 с.

10. Волобуєв А.Ф. Наукові основи комплексної методики розслідування корисливих злочинів у сфері підприємництва : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.09 / А.Ф. Волобуєв. – Харків, 2002. – 376 с.

11. Закон України «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

12. Корж В.П. Проблеми розвитку криміналістики в мовах реалізації кримінального процесуального законодавства / В.П. Корж // Теоретичні аспекти організації досудового розслідування : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції м. Харків, 4 грудня 2015. – Харків : ХНУВС, 2015. – С. 47–52.

13. Тищенко В.В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : монографія / В.В. Тищенко // Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2007. – 260 с.

14. Колодіна А.С. Принципи криміналістичної методики у діяльності з розслідування злочинів : дис. ... канд.



юрид. наук : 12.00.09 / А.С. Колодіна. – Одеса, 2016. – 216 с.

15. Щур Б.В. Окремі криміналістичні методики: принципи побудови та застосування / Б.В. Щур // Криміналістика XXI століття : матеріали між нар. наук.-практ. конф., 25-26 листоп. 2010 р. – Х. : Право, 2010. – С. 551–554.

16. Когутич І.І. Криміналістика : курс лекцій / І.І. Когутич. – К. : Атака, 2008. – 888 с.

17. Біленчук П.Д. Криміналістична тактика і методика розслідування окремих видів злочинів : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П.Д. Біленчук, А.П. Гель, Г.С. Семаков. – К. : МАУП, 2007. – 512 с.

18. Чурилов С.Н. Методика расследования преступления: общие положения / С.Н. Чурилов. – М. : Юстицинформ, 2009 – 232 с.

19. Степанюк Р.Л. Принципи формування окремої криміналістичної методики / Р.Л. Степанюк // Право і безпека. – 2016. – № 4(63). – С. 85–90.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Книженко Светлана Александровна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминалистики и судебной экспертизы Харьковского национального университета внутренних дел

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Knizhenko Svetlana Aleksandrovna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminalistics and Judicial Expertise of the Kharkiv National University of Internal Affairs

*mega\_kni-svetlana@ukr.net*

УДК 340.132.8; 342.086

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО УРОВНЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ

**Виталий КНЫШ,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
Ивано-Франковского университета права имени Короля Даниила Галицкого

#### Аннотация

В статье с позиций общей теории права и государства исследовано законодательство Украины, которое регулирует особенности применения конституционно-правовой ответственности субъектов государственно-властных отношений. По результатам исследования автором установлено, что следует выделить два основных уровня юридического определения конституционно-правовой ответственности – конституционный и законодательный. На законодательном уровне юридического определения конституционно-правовой ответственности правовое регулирование осуществляется на уровне отдельных органических законов, которые, во-первых, основное внимание акцентируют на отрицательной (ретроспективной) ответственности, а во-вторых, – дифференцируют коллегияльную и индивидуальную конституционно-правовую ответственность конкретных субъектов государственно-властных отношений.

**Ключевые слова:** ответственность, юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность, законодательство о конституционно-правовой ответственности, общетеоретический анализ конституционно-правовой ответственности.

## THEORETIC AND LEGAL RESEARCH OF THE LEGISLATIVE LEVEL OF REGULATION OF CONSTITUTIONAL LEGAL RESPONSIBILITY IN UKRAINE

**V. KNYSH,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor  
of the Department of Theory and History of State and Law  
of the University of Law Named after King Danylo Halyskyi

#### Summary

In the article, from the standpoint of the general theory of law and the state, Ukrainian legislation has been studied, which regulates the specifics of the application of the constitutional and legal responsibility of subjects of state-power relations. According to the results of the research, the author established that two main levels of legal definition of constitutional and legal responsibility – constitutional and legislative – should be singled out. At the legislative level of legal definition of constitutional and legal responsibility, legal regulation is carried out at the level of individual organic laws, which, firstly, focus on negative (retrospective) responsibility, and secondly – differentiate the collegial and individual constitutional and legal responsibility of specific subjects of the state -power relations.

**Key words:** responsibility, legal responsibility, constitutional and legal responsibility, legislation on constitutional and legal responsibility, general theoretical analysis of constitutional and legal responsibility.

**Постановка проблемы.** Вопрос конституционно-правовой ответственности субъектов государственно-властных отношений приобрел особую актуальность в контексте применения механизма люстрации власти

и повышения ответственности ее представителей. Учитывая сказанное, следует отметить, что научное исследование данного правового института только в рамках традиционного (узкого) подхода с позиций исключительно кон-



ституционного права, по нашему мнению, будет малоэффективным. Считаем, что только с позиций общей теории права и государства можно обеспечить полноту исследования института конституционно-правовой ответственности, особенно в части ее соотношения с другими видами социальной и юридической ответственности.

Стоит также отметить, что в юридической науке существуют различные научные направления в вопросах теоретико-правового понимания юридической природы конституционно-правовой ответственности. Такие научные подходы можно объединить в четыре группы, в частности: 1) научное направление, которое базируется на обосновании узкого понимания конституционно-правовой ответственности, основанное на признании только ретроспективной (негативной) конституционно-правовой ответственности; 2) научное направление, по которому обосновывается широкое понимание конституционно-правовой ответственности, предусматривает сочетание ретроспективной (негативной) и перспективной (положительной) ответственности; 3) научное направление, которое разграничивает ретроспективную (отрицательную) и перспективную (положительную) ответственность; 4) научное направление, которое обосновывает как сочетание ретроспективной (негативной) и перспективной (положительной) ответственности, так и существование только ретроспективной (негативной) ответственности.

Вклад в развитие указанных направлений, касающихся проблематики конституционно-правовой ответственности субъектов государственно-властных отношений, осуществили в своих научных исследованиях К. Басин, В. Кафарский, И. Кресина, В. Погорилко, В. Полевой, А. Червяцова, В. Шаповал и другие ученые.

Вместе с тем указанные исследования касались исследования института конституционно-правовой ответственности с позиций науки конституционного права, а не с точки зрения общей теории права и государства.

**Цель статьи.** Поэтому, учитывая сказанное, целью данной статьи является теоретико-правовой анализ законодательства Украины о конституционно-правовой ответственности.

### **Изложение основного материала.**

Далее следует обратить внимание на законодательный уровень определения конституционно-правовой ответственности субъектов государственно-властных отношений. Одним из таких субъектов являются народные депутаты Украины. В соответствии со ст. 8 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины» в своей деятельности народный депутат должен придерживаться общепризнанных норм морали; всегда сохранять собственное достоинство, уважать честь и достоинство других народных депутатов, служебных и должностных лиц и граждан; воздерживаться от действий, заявлений и поступков, компрометирующих его самого, избирателей, Верховную Раду Украины, государство. Недопустимо использование народным депутатом своего депутатского мандата вопреки общепризнанным нормам морали, правам и свободам человека и гражданина, законным интересам общества и государства. Народный депутат не должен использовать депутатский мандат в личных, в частности корыстных, целях [1].

Здесь речь идет о положительной конституционно-правовой ответственности указанного субъекта государственно-властных отношений.

Далее, в ч. 2 ст. 5 данного Закона определена негативная конституционно-правовая ответственность народного депутата Украины. В частности, в случае невыполнения требования относительно несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности полномочия народного депутата прекращаются досрочно на основании закона и по решению суда. При этом комитет, в компетенцию которого входят вопросы депутатской этики, рассматривает соответствующие материалы и представляет заключение Председателю Верховной Рады Украины, в десятидневный срок обращается в суд или возвращает материалы комитета с обоснованием отказа в обращении в суд. По поручению Председателя Верховной Рады Украины в суд по вопросу досрочного прекращения полномочий народного депутата также может обратиться первый заместитель или заместитель Председателя Верховной Рады Украины.

Комитет, в компетенцию которого входят вопросы депутатской этики, в случае возврата Председателем Верховной Рады Украины материалов с обоснованием отказа в обращении в суд рассматривает их и в случае несогласия с ними вносит предложение о рассмотрении этого вопроса на заседании Верховной Рады Украины.

По решению Верховной Рады Украины Председатель Верховной Рады Украины обязан обратиться в суд для решения вопроса о досрочном прекращении полномочий такого народного депутата. Верховная Рада Украины своим решением также может обязать обратиться в суд по вопросу о досрочном прекращении полномочий народного депутата первого заместителя или заместителя Председателя Верховной Рады Украины [1].

На законодательном уровне также регламентирована конституционно-правовую ответственность Кабинета Министров Украины. В частности, ч. 3 ст. 1 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» в части положительной (перспективной) ответственности правительства дублирует положения Конституции Украины о том, что Кабинет Министров Украины ответственен перед Президентом Украины и Верховной Радой Украины, подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины в пределах, предусмотренных Конституцией Украины [2].

Вместе с тем конкретизирующий характер имеют положения о негативной (ретроспективной) ответственности Кабинета Министров Украины. В частности, согласно ст. 14 данного Закона правительство Украины может быть отправлено в отставку Верховной Радой Украины. В частности, Верховная Рада Украины по предложению Президента Украины или не менее трети от ее конституционного состава может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины и принять резолюцию недоверия Кабинету Министров Украины. Вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины не позднее чем через десять дней после внесения предложения рассматривается на пленарном заседании Верховной Рады Украины, на которое приглашаются все члены Кабинета Министров Украины. В случае рассмотрения вопроса об ответственно-



сти Кабинета Министров Украины по предложению Президента Украины в пленарном заседании Верховной Рады Украины принимает участие Президент Украины. Резолюция недоверия Кабинету Министров Украины считается принятой, если за это проголосовало большинство от конституционного состава Верховной Рады Украины. Принятие Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров Украины влечет отставку Кабинета Министров Украины. Вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины не может рассматриваться Верховной Радой Украины более одного раза в течение очередной сессии, а также в течение года после одобрения Программы деятельности Кабинета Министров Украины или в течение последней сессии Верховной Рады Украины [2].

Следовательно, в данном случае имеет место вопрос о коллегиальной конституционно-правовой ответственности правительства Украины.

Вместе с тем ст. 18 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» определяет возможность применения индивидуальной конституционно-правовой ответственности к членам правительства. В частности, член Кабинета Министров Украины (кроме Премьер-министра Украины) может быть освобожден от должности Верховной Радой Украины: 1) путем принятия отставки члена Кабинета Министров Украины по поданному им заявлению об отставке; 2) по представлению Премьер-министра Украины (относительно Министра иностранных дел Украины и Министра обороны Украины такое представление вносится с согласия Президента Украины); 3) по представлению Президента Украины – Министра иностранных дел Украины и Министра обороны Украины; 4) по собственной инициативе. При этом решение Верховной Рады Украины об освобождении от должности члена Кабинета Министров Украины принимается в форме постановления Верховной Рады Украины. Член Кабинета Министров Украины освобождается от должности со дня принятия соответствующего решения Верховной Радой Украины [2].

На законодательном уровне также конкретизирована конституцион-

но-правовая ответственность судов и судей Украины. В соответствии со ст. 23 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», судья местного суда осуществляет судопроизводство в порядке, установленном процессуальным законом, а также другие полномочия, определенные законом. В ст. 54 данного Закона четко определены требования, предъявляемые к судье. В частности, пребывание в должности судьи несовместимо с занятием должности в любом другом органе государственной власти, органе местного самоуправления и с представительским мандатом. Судья не вправе совмещать свою деятельность с предпринимательской или адвокатской деятельностью, любой другой оплачиваемой работой (кроме преподавательской, научной и творческой деятельности), а также входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета предприятия или организации, имеющей целью получение прибыли. Судья не может принадлежать к политической партии или профсоюзу, проявлять привязанность к ним, участвовать в политических акциях, митингах, забастовках [3].

Нарушение вышеуказанных требований может стать основанием для применения негативной конституционно-правовой и дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем ч. 7 ст. 56 вышеуказанного Закона устанавливает обязанности судей. Исходя из ее содержания, судья обязан: 1) справедливо, беспристрастно и своевременно рассматривать и решать судебные дела в соответствии с законом с соблюдением принципов и правил судопроизводства; 2) соблюдать правила судейской этики, в том числе выявлять и поддерживать высокие стандарты поведения в любой деятельности с целью укрепления общественного доверия к суду, чтобы удостоверить общества в честности и неподкупности судей; 3) подавать декларацию о доходах судьи; 4) проявлять уважение к участникам процесса; 5) не разглашать сведения, составляющие тайну, охраняемую законом, в том числе тайну совещательной комнаты и закрытого судебного заседания; 6) выполнять требования и придерживаться ограничений, установленных законодательством в сфере предотвращения коррупции; 7) подавать де-

кларацию лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления; 8) систематически развивать профессиональные навыки, поддерживать свою квалификацию на должном уровне; 9) обращаться с сообщением о вмешательстве в его деятельность как судьи по осуществлению правосудия в Высший совет правосудия и к Генеральному прокурору в течение пяти дней после того, как ему стало известно о таком вмешательстве; 10) подтверждать законность источника происхождения имущества в связи с прохождением квалификационного оценивания или в порядке дисциплинарного производства в отношении судьи, если обстоятельства, которые могут повлечь привлечение судьи к дисциплинарной ответственности, вызывают сомнения в законности источника происхождения имущества или добродетели поведения судьи [3].

Если вышеуказанные положения составляют основу формирования положительной (перспективной) конституционно-правовой ответственности судей при осуществлении ими правосудия, то, кроме этого, существует ряд законодательных положений, которые формируют основы негативной (ретроспективной) их ответственности. В частности, нарушения судьей требований относительно несовместимости детализируются в ст. 41 Закона Украины «О Высшем совете правосудия». Согласно данной статье по результатам рассмотрения дела о несовместимости Высший совет правосудия может принять решение: 1) о признании нарушения судьей требований относительно несовместимости с другой деятельностью или статусом и освобождении его от должности; 2) о признании нарушения прокурором требований относительно несовместимости с другой деятельностью или статусом и внесении в установленном порядке представления об освобождении его от должности; 3) о признании отсутствия нарушений судьей или прокурором требований относительно несовместимости с другой деятельностью или статусом. При этом решение по делу о несовместимости принимается большинством голосов членов Высшего совета правосудия, участвующих в заседании. Член Высшего совета правосудия, определенный



докладчиком по делу, не участвует в голосовании [4].

Следовательно, в данном случае речь идет не только о существовании конституционно-правовой ответственности, а скорее о ее сочетании с дисциплинарной и моральной ответственностью.

На законодательном уровне также детализированы конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления в Украине. В смысле Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» можно выделить следующие группы норм в этой сфере: 1) нормы, определяющие конституционно-правовую ответственность коллегиальных органов местного самоуправления. К данной группе норм относятся нормы ч. 14 ст. 47 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» об ответственности постоянных комиссий местных советов (постоянные комиссии подотчетны совету и ответственными перед ней), а также ч. 4 ст. 48 данного Закона об ответственности временных контрольных комиссий местных советов (полномочия временной контрольной комиссии совета прекращаются с момента принятия советом окончательного решения по результатам работы этой комиссии, а также в случае прекращения полномочий совета, который создал эту комиссию) [5] и тому подобное; 2) нормы, которые определяют конституционно-правовую ответственность единоличных органов местного самоуправления. К этой группе норм относятся ч. 5 ст. 49 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» об ответственности депутатов местных советов (в частности, в случае пропуска депутатом в течение года более половины пленарных заседаний совета или заседаний постоянной комиссии, невыполнение им без уважительных причин решений и поручений совета и его органов соответствующий совет может обратиться к избирателям с предложением об отзыве такого депутата в установленном законом порядке) [5].

**Выводы.** Таким образом, по результатам исследования можно сделать следующие выводы: 1) следует выделить два основных уровня юридического определения конституционно-

правовой ответственности – конституционный и законодательный; 2) на законодательном уровне юридического определения конституционно-правовой ответственности правовое регулирование осуществляется на уровне отдельных органических законов, которые, во-первых, основное внимание акцентируют на отрицательной (ретроспективной) ответственности, а во-вторых – дифференцируют коллегиальную и индивидуальную конституционно-правовую ответственность конкретных субъектов государственно-властных отношений.

#### Список использованной литературы:

1. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ з наступними змінами і доповненнями станом на 01.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII з наступними змінами і доповненнями станом на 25.03.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18/>

3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII з наступними змінами і доповненнями станом на 05.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/>.

4. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII з наступними змінами і доповненнями станом на 21.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/>

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями станом на 04.06.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Кныш Виталий Васильевич** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Ивано-Франковского университета права имени Короля Даниила Галицкого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Knysh Vitaliy Vasilyevich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the University of Law Named after King Danylo Halytskyi

*knyshw@rambler.ru*



УДК 343.914

## МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА ИНДИВИДУАЛЬНОГО КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ПОВЕДЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

**Сергей КОРЕЦКИЙ,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения  
Киевского национального университета культуры и искусств

**Василий ТКАЧЕНКО,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения  
Киевского национального университета культуры и искусств

### Аннотация

По определению специалистов, среди трёх уровней профилактического воздействия наибольший эффект даёт индивидуальная профилактика. Но если с лицами, отбывшими наказание, не возникает вопроса о том, с кем проводить индивидуальные профилактические мероприятия, то с категорией несовершеннолетних необходимо первоначально выявить группу лиц, подлежащих профилактическому воздействию. Раскрытие методологии формирования методики индивидуального криминологического прогнозирования позволяет создать инструмент, который даст возможность криминологам формировать свои методики, учитывающие тип поселенческого коллектива, ментальность определённого региона и конкретный субъект индивидуального криминологического прогнозирования и профилактики преступности несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** прогностически значимые признаки, институты социализации, девиант, делинквент, преступник, криминологическое прогнозирование, типология личности несовершеннолетнего.

## METHODOLOGY AND METHODIC OF MINORS' BEHAVIOR INDIVIDUAL CRIMINOLOGICAL PROGNOSTICATION

**S. KORETSKIY,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Law  
of the Kyiv National University of Culture and Arts

**V. TKACHENKO,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Law  
of the Kyiv National University of Culture and Arts

### Summary

By the professionals' definition individual prophylactics is the most effective amongst the three levels of prophylactic influence. If in case of convicts there is no doubt who should be subject to individual prophylactic influence, in case of minors the group that requires prophylactic influence needs to be initially detected. The explanation of individual criminological prognostication methodic creation methodology makes an instrument that will allow criminologists to form their own methodic adjusted to the type of settlement group, mentality of the region and social characteristics of the subjects for individual criminological prognostication and a tool of prophylactics of juvenile crime.

**Key words:** indicators of prognostic value, instruments of socialization, institutions of socialization, deviant, delinquent, criminal, criminological prognostication, minor's personality typology.

**Постановка проблемы.** Профилактика любого вида преступности как сознательный вид научно обоснованной социальной деятельности предусматривает выявление закономерностей формирования причин и условий этого вида преступности и, соответственно, их устранение. В сущности, закономерности функционирования причин и условий преступности позволяют прогнозировать развитие ситуации и осознанно влиять на «узлы напряжения» с целью ее корректирования.

**Цель статьи** – раскрыть методологию формирования методики индивидуального криминологического прогнозирования индивидуального поведения несовершеннолетних, обобщить результаты исследования с применением такой методики.

**Изложение основного материала.** Общеизвестным является тот факт, что наибольший эффект даёт индивидуальная профилактика, при условии, что четко определён контингент лиц, которые подлежат профилак-

тическому воздействию. Следовательно, первым этапом индивидуальной профилактики преступности является индивидуальное криминологическое прогнозирование [1].

В нашем исследовании мы разработали методику индивидуального криминологического прогнозирования поведения несовершеннолетнего. Считаем необходимым описать принципы формирования такой методики, поскольку сама методика постоянно должна адаптироваться в соответствии



с социальными изменениями, ментальностью населения определенного региона а также типа поселенческого коллектива.

Рассматривая основные требования к методикам индивидуального криминологического прогнозирования, заметим, что такая методика, по нашему мнению, в самом общем виде должна состоять из четырех частей, обеспечивая последовательное решение следующих заданий.

1. Изучение современного и прошлого характера поведения и составляющих, что ее обуславливают: среды и ситуаций, их признаков, закономерностей формирования, развития и проявлений (осуществляется, как правило, путем применения обычных социологических методов и носит название «методика ретроспективы»).

2. Выявление среди признаков, названных в п. 1, тех из них, которые имеют прогностическое значение; выявление их качественной роли и количественных показателей, в том числе в системе показателей, наиболее удобных для практического прогностического применения (чаще проводится с использованием количественных методов и путем интерпретации криминологом результатов, носит название «методика диагностики»).

3. Создание прикладной модели прогноза преступного поведения (используется метод моделирования признаков, названных в п. 2, и количественные методы для определения достоверности прогнозируемых выводов; это методика прогноза).

4. Практическое прогнозирование (осуществляется за счет создания и применения методики, которая определяет порядок, правила и способы пользования прогностической моделью).

Начало применения таких методик было положено в конце 60-х – начале 70-х годов, когда ведущие советские криминологи пришли к выводу о возможности индивидуального криминологического прогнозирования. Работа Г.О. Аванесова «Теория и методология криминологического прогнозирования» [2] дала толчок к созданию практических методик индивидуального криминологического прогнозирования. В этой работе были изложены основные принципы создания таких методик. Целый ряд авторов (Ю.М. Антонян [3],

Ю.Д. Блувштейн [4], А.П.Закалюк [5], А.Ф. Зелинский [6], А.П. Ивашенко [7], Л.А. Игнатьев [8], Г.М. Миньковский [9], А.А.Новиков, А.В. Петровский [10], Ю.В. Солопанов[11] и другие) на протяжении 70-х – начала 80-х годов создали методики индивидуального прогнозирования криминолога.

В процессе создания собственных методик ученые того времени использовали четыре основных подхода: клинический, детерминистский, эталонный и типологический. Мы убеждены, что наиболее эффективным является последний. К такой же мысли пришел и Ю.В. Солопанов, используя в процессе создания собственных методик все четыре подхода.

Теоретические исследования показали, что тип личности – это такое обобщение, которое не только позволяет характеризовать определенную совокупность лиц – носителей типичного признака, но является своеобразной интегрированной моделью, которая дает возможность устанавливать соответствие конкретной личности данной модели. Выделение типов личности, в том числе преступника, а также лица, от которого с высокой степенью достоверности можно ожидать совершения преступления, приводит, таким образом, к созданию моделей их типовых признаков. Прогноз будущего преступного поведения конкретного лица базируется на установлении соответствия типичных признаков личности к соответственным моделям.

Теоретически мы отобрали прогностически значимые признаки девиантного поведения несовершеннолетнего. Всего были отобраны пятьдесят два признака. Условно они были объединены в четыре блока. Первый блок составляли вопросы, связанные с задатками и направленностью лица. Три других блока прогностически значимых признаков были связаны с институтами социализации. Такими институтами мы избрали семью, школу, группу досуговой деятельности.

Поскольку субъектом сбора прогностически значимой информации был избран классный руководитель, мы выдвинули гипотезу, что он не владеет полной информацией об условиях воспитания в семье о предпочтениях в досуговой деятельности своих воспитанников (в условиях мегаполиса). Последующие

исследования показали, что большинство классных руководителей не владеют достоверной и полной информацией о поведении своих воспитанников за пределами школы (классные руководители в городе Киеве). Всего было выявлено пятьдесят два прогностически значимых признака.

Понятно, что такая объемная прогностическая модель – очень громоздка для регулярных массовых исследований. С самого начала мы пытались отобрать максимальное количество прогностически значимых факторов с целью в последующем эмпирическом исследовании отобрать те из них, которые имеют наивысший удельный вес в процессе формирования девиантного поведения и есть наиболее валидными.

Удельный вес и осведомленность субъекту сбора прогностической информации мы выяснили в процессе проведения эмпирического исследования. Исследования мы проводили методом экспертных оценок. Экспертами выступали классные руководители Железнодорожного района города Киева.

Ради определения конкретных коэффициентов удельного веса прогностических факторов в процессе формирования девианта мы должны были градуировать ответы по семи бальной шкале. Методика проведения исследования предусматривала следующую процедуру ответа. Оценка проводится по семибальной системе, где ответы имеют следующие числовые коэффициенты (табл. 1).

Всего были опрошены 283 классных руководителя. В дальнейшем мы проверили результаты первого исследования вторым, где экспертами выступали 18 классных руководителей, отобранных методом коллективной оценки формирования группы. Данный метод подробно описан в работе Бешелев С.Д., Гуревич Ф.Г. «Экспертные оценки в принятии плановых решений» [12, с. 35] Сравнение полученных данных показало высокую эффективность последнего метода. Мы можем констатировать, что разногласие результатов находится в пределах инструментальной погрешности.

Необходимо заметить, что при обработке массива полученных анкет были отбракованы 24 анкеты, что составило 8,48% всего массива. Такой процент отбракованных анкет объяс-



Таблица 1

	«-3»	«-2»	«-1»	«0»	«+1»	«+2»	«+3»
Уровень осведомленности педагога относительно показателя	Не имею никаких сведений	Почти ничего не знаю	Скорее не имею сведений, чем имею	Колеблюсь с ответом	Скорее имею информацию, чем не имею	Владею достаточно полной информацией	Владею полной и объективной информацией
Важность показателя в процессе формирования девианта	Абсолютно не важно	Почти не важно	Скорее не важно, чем важно	Колеблюсь с ответом	Скорее важно, чем не важно	Важно	Очень важно

няется придирчивым отношением к анкетам, которые вызвали сомнения относительно их валидности.

В дальнейшем мы обработали полученные результаты и отобрали факторы, которые, по мнению классных руководителей, имеют наивысший удельный вес в процессе как позитивной, так и негативной социализации.

К сожалению, приходится констатировать, что был отброшен целый ряд факторов, которые, по мнению классных руководителей, имеют важное значение в процессе формирования личности. Но уровень осведомленности классных руководителей об этих факторах очень низкий. Классный руководитель практически не имеет сведений о досуговой группе. По этому блоку факторов классные руководители, как правило, знают лишь, занимаются или не занимаются их воспитанники в спортивных секциях, кружках и тому подобное.

Блок вопросов, посвященных семье, продемонстрировал следующие тенденции.

1. Практически все вопросы этого блока получили высокие оценки удельного веса в процессе формирования личности.

2. Осведомленность классных руководителей о внутренних отношениях в семье несовершеннолетних настолько низкая, что она не способна обеспечить необходимую достоверность прогнозирования.

3. Единственный показатель, который с высокой достоверностью показал высокий удельный вес в процессе формирования девианта и при этом об этом факторе хорошо был осведомлен классный руководитель, – это состав семьи.

Противоречия, которые возникли между удельным весом факторов, которые характеризуют семью в процессе формирования девианта и осведом-

ленностью об этих факторах классного руководителя, вынудили нас провести дополнительные исследования.

При повторном исследовании перед нами появилось несколько вопросов, которые нуждались в уточнении и доработке:

1) выявить прогностически значимые факторы, связанные с институтом социализации, семьи, при условии высокого уровня осведомленности об этих факторах классных руководителей;

2) ряд прогностически значимых факторов могут как положительно, так и негативно влиять на формирование личности несовершеннолетнего. Поэтому необходимо выяснить удельный вес этих факторов как позитивного, так и негативного влияния;

3) необходимо выяснить, какая сумма баллов прогностической модели свидетельствует о девиантной мотивационной сфере несовершеннолетнего, какая – о делинквентной, а какая – преступной.

Первые две задачи были решены с помощью исследования, аналогичного первому. Отличие заключалось только в том, что мы значительно уменьшили количество факторов, отобрав те из них, которые, по мнению экспертов, имели значительный удельный вес в процессе формирования девиантной личности, а также учитывали, насколько сами эксперты оценивают свою осведомленность по поводу этих факторов. Мы также значительно изменили формулировку самих вопросов, поскольку в процессе предыдущего исследования имели место сетования по поводу корректности и однозначности толкования формулировок.

Некоторые факторы могли нести как позитивный, так и негативный потенциал, необходимо было оценить их удельный вес как в одном, так и в дру-

гом случае. В результате исследования мы получили следующие коэффициенты удельного веса прогностически значимых факторов в процессе формирования девианта (табл. 2).

Самым сложным этапом формирования прогностической модели стало выяснение границы суммы баллов, при которых мы можем говорить о делинквентной и преступной направленности личности.

Для выяснения указанных границ мы решили провести одни и те же исследования методом экспертных оценок с двумя различными группами подростков. С этой целью в школах классными руководителями были отобраны 154 ученика, которые, по мнению, классных руководителей, являются образцом поведения, а также исследовано 168 личных дел несовершеннолетних, которые состоят на учете в уголовной милиции по делам несовершеннолетних (УМДН).

Мы провели тестирования указанных групп, и полученные средние баллы определили как границу между несовершеннолетним с нормальным и девиантным поведением ( $E_{\text{делинквент ср}} = -2.1$ ) и границу между девиантным и делинквентным поведением ( $E_{\text{преступник ср}} = +7.1$ ). Приведенные средние баллы границ идентификации типов направленности лица тоже были доработаны.

Дело в том, что мы получили следующие коэффициенты:  $E_{\text{делинквент ср}} = -2.8$  и  $E_{\text{преступник ср}} = +7.7$ . Но при проверке данной модели на 176 надзорных делах несовершеннолетних, которые находятся на учете в УМДН, три лица (что составило 3,94%) набрали суммарные баллы ниже 7.7. То есть лица, которые априори нуждаются в специальной профилактике, согласно нашей модели не подлежат такой профилактике.

Понятно, что можно было объяснить этот факт тем, что они встали на путь ис-



Таблица 2

ПРИЗНАК		коэффициент
<b>Положительно влияют на личность</b>		
1.	Общая позитивная оценка классным руководителем	2.87
2.	Позитивное отношение к родителям	2.83
3.	Принимает участие в коллективной жизни класса	0.87
4.	Нормальные отношения с учителями	2.24
5.	Организованный досуг	2.18
6.	Позитивная реакция на санкцию морального характера	0.97
7.	Позитивная реакция на санкцию административного характера	0.86
8.	Способный сочувствовать	1.28
9.	Адекватно воспринимает критику	1.17
<b>Негативно влияют на личность</b>		
10.	Не принимает участие в коллективной жизни класса	0.72
11.	Не проявляет старательности в учебе	0.69
12.	Недисциплинированность	1.47
13.	Правонарушение	2.94
14.	Не воспринимает санкции административного характера	2.73
15.	Безразличное отношение к санкциям морального характера	1.89
16.	Неполная семья	1.68
17.	Неорганизованный досуг	1.26
18.	Замечен в употреблении алкоголя	1.68
19.	Замечен в употреблении наркотиков	2.39
20.	Лидер антиобщественной группы	2.68
21.	Нахальство	1.12
22.	Лживость	0.76
23.	Жестокость	1.24
24.	Агрессивность	1.24
25.	Злопамятность	1.22

правления или совершили ситуативный деликт или преступление и попали на учет случайно, но поскольку конечная цель – профилактика, а не наказание, мы решили сместить границу таким образом, чтобы латентный преступник и делинквент обязательно попали в поле зрения субъектов профилактики девиантного поведения несовершеннолетних. С этой целью мы отобрали 10% анкет, которые дали самые низкие показатели, и вывели среднее арифметическое. Данный коэффициент составил  $E_{\text{преступник ср}} = 7,1$ .

Но необходимо заметить, что речь не идет о необходимости ставить на учет в УМДН каждое лицо, которое имеет коэффициент 7.1. Речь идет о том, что данное лицо с высокой степенью достоверности является латентным делинквентом или преступником, и потому все субъекты профилактической деятельности должны обеспечить комплексную ресоциализацию личности несовершеннолетнего.

Что касается коррекции коэффициента  $E_{\text{делинквент ср}}$ , то мы признаем,

что допустили определенную методологическую ошибку, когда для определения этого коэффициента просили избрать экспертов учеников, которые являются образцом поведения. При таком подходе мы получили результаты, когда вся контрольная группа из 69 человек (два класса) попала в девианты. По результатам этого исследования и был скорректирован коэффициент  $E_{\text{делинквент ср}} = 2.1$ .

К сожалению, мы должны признать еще один объективный недостаток нашего исследования. Все исследования осуществлялись в пределах города Киева. Потому данная анкета валидна при прогнозировании в больших городах. Мы делаем предположение, что в небольших поселенческих коллективах, где большинство жителей знают друг друга на личностно-эмоциональном уровне, во-первых, значительно больше прогностически значимых факторов будут известны классному руководителю, во-вторых, социальный контроль в таких коллективах значительно более высокий, а

потому проявления эпатажного поведения будут носить другое содержание. Следовательно, другими будут коэффициенты удельного веса прогностически значимых факторов в процессе формирования девианта.

Мы сознательно указали на данный недостаток, поскольку объективно сегодня молодой исследователь не может самостоятельно проводить масштабные социологические исследования. Даже выборка в 200-250 респондентов представляет значительную проблему, тем более если анкета составляет свыше 30 вопросов, а исследование проводится за пределами социологических или криминологических научно-исследовательских центров, и отсутствуют заказчики, которые оплачивают данное исследование.

В то же время мы считаем, что создание данной методики является поступательным движением вперед в отрасли индивидуального криминологического прогнозирования. В отличие от наилучшей, по нашему мнению, существующей прогностической модели



А.П. Закалюка [13], мы не ограничились в качестве объекта прогнозирования только несовершеннолетними, которые состоят на учете в полиции. В сущности, модель А.П. Закалюка давала возможность прогнозировать рецидив делинквентного или преступного поведения, и именно поэтому субъектом прогнозирования был избран участковый инспектор полиции. Мы же поставили целью создание прогностической модели, которая бы позволяла прогнозировать поведение всего массива несовершеннолетних и выявлять ранние проявления деформации системы ценностей несовершеннолетнего, проводить раннюю профилактику.

**Выводы.** Конечной целью этой статьи было не просто ознакомить заинтересованного читателя с результатами нашего исследования, а раскрыть методологию формирования методики индивидуального криминологического прогнозирования. Это позволит криминологам создавать свои методики индивидуального криминологического прогнозирования, исходя из условий конкретного типа поселенческого коллектива, ментальности определённого региона и относительно конкретного субъекта индивидуального криминологического прогнозирования и профилактики преступности несовершеннолетних.

#### Список использованной литературы:

1. Закалюк А.П. Личность, подлежащая индивидуальной криминологической профилактике / А.П. Закалюк // Советское государство и право. – 1984. – № 2. – С. 84.
2. Аванесов Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования / Г.А. Аванесов. – М. : Юридическая литература, 1972. – 334 с.
3. Антонян Ю.М. Личность преступника – индивидуальная профилактика преступлений: сопоставление и выводы / Ю.М. Антонян // Личность преступников и индивидуальное воздействие на них: Сб. науч. тр. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1989. – С. 3–10.
4. Антонян Ю.М., Блувштейн Ю.Д., Чикоидзе Г.Б. Методы моделирования в изучении преступника и преступного поведения / Ю.М. Антонян ; Академии МВД СССР. – М., 1974. – 39 с.

5. Закалюк А.П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения / А.П. Закалюк. – М. : Юрид. лит., 1979 – 191 с.

6. Зелинский А.Ф. Рецидив преступлений. Структура. Связи. Прогнозирование / А.Ф. Зелинский. – Х. : Вища школа, 1980. – 151 с.

7. Иващенко А.П. Индивидуальное криминологическое прогнозирование и профилактика рецидива преступлений / А.П. Иващенко. – М., 1980. – 116 с.

8. Солопанов Ю.В., Игнатъев Л.А., Новиков А.А. Индивидуальное прогнозирование рецидива преступлений среди лиц, освобождённых из исправительно-трудовых учреждений / Ю.В. Солопанов // Труды ВНИИ МВД СССР. – 1974. – № 29. – С. 119–131.

9. Миньковский Г.М., Тузов А.П. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних / Г.М. Миньковский. – К. : Политгиздат Украины, 1987. – 215 с.

10. Петровский А.В. Криминологическое прогнозирование преступного поведения молодежи / А.В. Петровский ; науч. ред. С.Ф. Милкоков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – С. 34–35.

11. Солопанов Ю.В. Прогнозирование рецидива преступлений со стороны лиц, освобождённых из исправительно-трудовых учреждений / Ю.В. Солопанов, А.П. Иващенко. – М. : Изд-во ВШ МВД СССР, 1981. – 75 с.

12. Бешелев С.Д., Гуревич Ф.Г. Экспертные оценки в принятии плановых решений / С.Д. Бешелев. – М. : Экономика, 1976. – 79 с.

13. Закалюк А.П. Курс сучасної української криминології: теорія і практика: у 3-х кн. / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – Кн. 1. : Теоретичні засади та історія криминологічної науки. – 424 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Корецкий Сергей Николаевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Киевского национального университета культуры и искусств;

**Ткаченко Василий Иванович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Киевского национального университета культуры и искусств;

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Koretskiy Sergey Nikolayevich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Law of the Kyiv National University of Culture and Arts

*koretckiy65@gmail.com;*

**Tkachenko Vasilii Ivanovich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Law of the Kyiv National University of Culture and Arts

*legal\_ts@ukr.net*



УДК 342.9

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУТА АПЕЛЛЯЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Константин КРАВЧЕНКО,  
судья Одесского апелляционного административного суда

### Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с определением основных направлений трансформации института апелляции в административном судопроизводстве под влиянием судебной реформы. Акцентируется внимание на том, что перезагрузка судебной системы Украины привела к необходимости использования дополнительных гарантий при защите прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов юридических лиц. Решению указанной задачи способствует использование международных стандартов в сфере судопроизводства. Эти стандарты в формате Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы предусматривают модель эффективной судебной защиты и определяют основные векторы трансформации института апелляции в современных условиях.

**Ключевые слова:** судебная реформа, административный суд, апелляция, международные стандарты, судебная защита.

### SEPARATE QUESTIONS OF TRANSFORMATION OF INSTITUTE OF APPEAL ARE IN ADMINISTRATIVE RULE-MAKING

K. KRAVCHENKO,  
Judge of the Odessa Appeal Administrative Court

### Summary

The article is devoted to the study of issues related to the definition of the main directions for the transformation of the institution of appeal in administrative proceedings in connection with the conduct of judicial reform. Attention is drawn to the fact that the reform of the judicial system of Ukraine caused the need to use additional guarantees to protect the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, the rights and interests of legal entities. And the solution of this problem is facilitated by the use of international standards in the field of legal proceedings. These standards, in the format of the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, provide for a model of effective judicial protection and determine the main vectors for the transformation of the institution of appeal in modern conditions.

**Key words:** judicial reform, administrative court, appeal, international standards, judicial protection.

**Постановка проблемы.** Апелляционный пересмотр на сегодняшний день является первой стадией в процедурах гарантирования права на судебную защиту в высших судебных инстанциях в административном судопроизводстве Украины [1]. Но одной из проблем научного осмысления апелляции в современных, постоянно эволюционирующих условиях является недостаточная изученность основных направлений развития данного правового явления. Осмысление вопроса выбора вектора развития института апелляции, его место и роль в механизме административного судопроизводства является важным с точки зрения выработки стратегии по созданию эффективного механизма восстановления нарушенных прав частных лиц в результате деятельности публичной администрации.

**Актуальность темы исследования.** В данный момент в Украине прохо-

дит судебная реформа. Это достаточно сложный и всеобъемлющий процесс. Для получения прогнозируемых позитивных результатов от проведения данного реформирования необходимо провести широкомасштабное научно-теоретическое осмысление законодательства, практики его применения. И на основе всего этого создать прочный теоретический фундамент, который бы способствовал дальнейшему развитию судебной системы Украины, повышению имиджа правосудия в обществе за счет обеспечения более эффективной защиты прав, свобод и интересов лиц, на фоне снижения социальных стандартов. Также нельзя говорить об успехе судебной реформы, если доверие к судам предельно низкое [2, с. 55]. Как показала одно из последних исследований на эту тему, уровень доверия у жителей Украины к судам составляет 16% [3].

Важнейшей гарантией права на справедливый суд (судебную защиту)

всегда была и остается закрепленная п. 8 статьи 129 Конституции Украины возможность апелляционного обжалования решения суда, кроме случаев, установленных законом [4]. В связи с этим апелляционное производство нуждается в новом переосмыслении и усовершенствовании. Но это усложняется отсутствием современного осмысления места и роли института апелляции в административном судопроизводстве, что приводит к возникновению проблем различного характера. Например, проблем стратегического понимания развития и трансформации данного института, ввиду сложившихся национальных и европейских стандартов, и, как следствие, как проблем в законодательном регулировании, так и в практической деятельности.

Частично рассмотрение проблем понятия и сути апелляции на национальном уровне как отдельной составляющей административно-



юрисдикционного процесса в Украине осуществил Р.О. Кукурудз. Вопросы апелляционного производства, с учетом принципа диспозитивности, исследовал С.В. Потапенко. Отдельные теоретические проблемы апелляции в административном судопроизводстве были предметом исследований В.М. Бевзенко, Р.П. Кайдашева, А.Т. Комзюка, А.В. Константия, О.В. Кузьменко, Р.А. Куйбиды, И.Б. Колишко, Р.С. Мельника, А.И. Миколенко, А.А. Селванова, О.И. Сенькива, В.Г. Перепелюка, Н.Б. Писаренко, Ю.И. Руснак, В.И. Шишкина и др., но в целом вопрос апелляционного производства преимущественно освещался на уровне учебной литературы и отдельных статей, что не способствует глубокому научно-теоретическому осмыслению данного правового явления. Следовательно, актуальность темы не вызывает сомнения.

**Целью статьи** является рассмотрение основных тенденций трансформации института апелляции в административном судопроизводстве и влияние на этот процесс норм европейского законодательства.

**Изложение основного материала.** Судебная система в любом государстве создает вертикаль, которая включает определенное количество инстанций. После полной перезагрузки судебной системы Украины будет сформирована трехуровневая система, которая будет включать местный суд, апелляционные суды и Верховный Суд Украины. За каждой из этих инстанций закрепляются определенные функции и задачи, но с учетом главной цели судебной реформы, определенной п. 3 р. 3. Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» [5]. Согласно указанной Стратегии «...целью судебной реформы является реформирование судостроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов ради практической реализации принципов верховенства права и обеспечения каждому права на справедливое судебное разбирательство дел независимым и непредвзятым судом. Реформа должна обеспечить функционирование судебной власти, которая отвечает общественным ожиданиям относительно независимого и справедливого суда, а также европейской системе ценностей и стандартов защиты прав человека [5].

Важной частью механизма защиты прав, интересов лиц является апелляция, которую можно определить как самостоятельную, контрольно-проверочную стадию административного процесса, в которой суд апелляционной инстанции по апелляционным жалобам участников процесса пересматривает решения суда первой инстанции, которые не набрали законной силы как с фактической, так и с юридической стороны.

Так как апелляционное производство является самостоятельной стадией административного процесса, ему присущи свойственные только ему цели и задачи, круг участников, процессуальные средства и итоговые процессуальные акты. Анализируя национальное законодательство с учетом наработок научно-теоретического характера, в правовом регулировании деятельности апелляционной инстанции прослеживаем определенную трансформацию.

Так, до вступления в действие Закона Украины № 4054-VI от 17.11.2011 года [6] в Кодексе административного судопроизводства Украины [7] закрепились модель неполной апелляции. Данная модель предусматривала, что апелляционный суд не имел полномочий при пересмотре дела самостоятельно устанавливать новые обстоятельства, не выясненные местным судом вследствие неправильного применения норм права. Согласно п. 6. ст. 198 КАС Украины постановление суда первой инстанции подлежало отмене, и дело направлялось на новое рассмотрение. Это было в случаях, когда допущенные нарушения норм процессуального права ставили под сомнение законность всего судебного рассмотрения в первой инстанции. Исчерпывающий перечень таких случаев был определен в статье 204 КАС Украины. И, как следствие, – возможность длительного рассмотрения дел, их волокита.

Согласно действующему законодательству теперь апелляционные суды лишены полномочий направлять дела на новое рассмотрение в местные суды. Статья 202 КАС Украины закрепляет обязанность за апелляционными судами полноценно осуществлять функцию апелляционной инстанции. Таким образом, данный национальный институт перешел на полную модель апелляции.

Поэтому, анализируя законодательство Украины, возможно констатировать, что институт апелляционного производства прошел путь от неполной апелляции к полной апелляции.

Смена моделей апелляции ведет и к смене целей.

Как указывает А.В. Константиныч, сейчас «... целью апелляционного пересмотра является возможность нового рассмотрения публично-правового спора более опытным и квалифицированным составом суда для того, чтобы имело место правильное и взвешенное применение норм материального и (или) процессуального права по спорным фактическим отношениям, эффективная защита нарушенных прав, свобод и интересов в публично-правовых отношениях, которая базируется на принципах законности и верховенства права, если этого не было достигнуто в судах первой инстанции» [1].

Следует сделать выводы о трансформации цели апелляционного пересмотра и, как следствие, изменении части задач, которые решаются на уровне этой инстанции.

По своей процессуальной природе апелляционное производство является контрольной стадией административного процесса, поскольку оно предназначено для пересмотра судебных решений, вынесенных судами первой инстанции, не вступивших в законную силу, выступая тем самым важным компонентом судебного контроля за их законностью и обоснованностью.

Необходимо обратить внимание, что перезагрузка судебной системы вызвала необходимость использования дополнительных гарантий при защите прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов юридических лиц. Решению указанной задачи способствует использование международных стандартов в сфере судопроизводства. Эти стандарты в формате Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы предусматривают модель эффективной судебной защиты.

Но обращение к стандартам, которые содержатся в Рекомендациях Комитета Министров Совета Европы, свидетельствует о том, что такие Рекомендации касаются по большей части вопросов доступа к правосудию, правовой помощи, общих вопросов этики



судей, организации судебной системы и тому подобное, всех форм правосудия с преимуществом криминального судопроизводства. Поэтому одним из приоритетных направлений развития административного законодательства является адаптация норм, предусмотренными Рекомендациями Комитета Министров Совета Европы, к административному судопроизводству вообще и апелляции в частности.

В рамках новой административно-судебной парадигмы использование международных стандартов с учетом национальных особенностей может открыть новые горизонты и предоставить новые возможности для решения поставленных задач. В этой связи учет европейского опыта позволит сформулировать ряд предложений по усовершенствованию административно-процессуального законодательства, что приведет к повышению эффективности института апелляции, увеличению степени судебной защиты и, как следствие, повышению степени доверия к судебной системе среди населения.

В этой связи знаковыми являются следующие Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам: Рекомендация № R (81) 7 Комитета Министров государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию [8]; Рекомендация R № (84) 5 Комитета Министров государствам-членам относительно принципов гражданского судопроизводства, направленных на совершенствование судебной системы [9]; Рекомендация № R (86) 12 Комитета Министров государствам-членам относительно мер по предотвращению и сокращению чрезмерного объема работы в судах [10]; Рекомендация R № (93) 1 Комитета Министров государствам-членам об эффективном доступе к правосудию представителей беднейших слоев населения [11]; Рекомендация № R (95) 5 Комитета Министров государствам-членам относительно введения в действие и улучшения функционирования систем и процедур обжалования по гражданским и торговым делам [12] и др.

Указанные международные стандарты больше касаются гражданского судопроизводства, но выступают ориентирами для установления направлений совершенствования правового регулирования процедур апелляции

онного производства. Однако их внедрение должно быть осуществлено с учетом реалий общественного развития, которое проявляется в восприятии обществом роли судов, имеющих определенный уровень доверия к системе правосудия, ведь, исходя из содержания вышеприведенных принципов, значительно повышается роль и значение дискреционных полномочий судьи с одновременным усилением мер принудительного характера, направленных на дисциплинирование участников судебного процесс [13].

Знание международных стандартов интересно не только в научно-теоретическом плане, но и предопределяет развитие нового национального законодательства. Так, проект Закона Украины «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты» № 6232 [14] учитывает европейские стандарты судопроизводства и закрепляет основные направления преобразований.

Так, существенная трансформация института апелляции происходит в связи с переходом к электронному судопроизводству. Безусловно, комплексное внедрение идеи «электронного суда» осуществляется путем создания Единой судебной информационно-телекоммуникационной системы (далее – ЕСИТС) и создания «Персонального онлайн-кабинета» [15].

В соответствии с пунктом 13 статьи 18 проекта КАС Украины работа ЕСИТС будет регламентирована Положением о Единой судебной информационно-телекоммуникационной системе, которое будет утверждено Высшим советом правосудия по представлению Государственной судебной администрации Украины после консультаций с Советом судей [16]. Рассмотрение дела во всех инстанциях будет осуществляться по материалам судебного дела в электронной форме. Так, материалы в бумажной форме будут переводиться в электронную форму и приобщаться к материалам электронного судебного дела не позднее следующего дня со дня их поступления в суд. Было бы целесообразно в случае, предусмотренном ч. 9 ст. 18 проекта КАСУ, возложить на лицо, подающее документы

в суд в бумажной форме, обязанность сопровождать их электронными копиями. Подаваться документы в электронной форме будут с использованием электронной цифровой подписи в соответствии с Законом Украины «Об электронной цифровой подписи» [17], особенности использования которого также будет определяться в ожидаемом Положении о Единой судебной информационно-телекоммуникационной системе.

В свою очередь, законодатель планирует стимулировать стороны подавать документы в суд в электронном виде путем внесения изменений в статью 4 Закона Украины «О судебном сборе» [18], а именно часть 3 будет устанавливать, что при подаче в суд процессуальных документов в электронной форме применяется коэффициент 0,8 для понижения соответствующего размера ставки судебного сбора.

Само судебное дело в электронном виде в случае его обжалования в апелляционном или кассационном порядке будет передаваться между судами мгновенно. По замыслу реформаторов, это существенно уменьшит общий срок рассмотрения дел. Благодаря ЕСИТС будет обеспечен обмен документами в электронной форме между судами, между судом и участниками судебного процесса, а также между самими участниками судебного процесса. Для запуска ЕСИТС большую часть постоянных участников судебных процессов – адвокатов, нотариусов, частных исполнителей, судебных экспертов, государственные органы, органы местного самоуправления и т.п. – обяжут зарегистрировать официальные электронные адреса в указанной системе. Другие лица регистрироваться будут добровольно. Всем, кто осуществил регистрацию в ЕСИТС, суд будет отправлять все процессуальные документы исключительно в электронной форме, но это не лишает права лиц получить копию судебного решения в бумажной форме по отдельным заявлениям.

Уже существующий Единый государственный реестр судебных решений будет включен в ЕСИТС на основании внесения изменения в статью 3 Закона Украины «О доступе к судебным решениям» [19].

Существующая Автоматизированная система документооборота суда,



деятельность которой регламентирована Решением Совета судей Украины от 26.11.2010 года № 30 [20], в том числе в части автоматического объективного и непредвзятого распределения судебных дел между судьями, будет поглощена ЕСИТС. В проектах процессуальных кодексов установили, что если по техническим причинам суд не сможет рассмотреть дело в электронной форме в срок более четырнадцати дней и это будет препятствовать рассмотрению дела в установленные сроки, оно будет рассматриваться по материалам в бумажной форме. Также закрепляется норма, предусматривающая, что процессуальные и другие документы и доказательства в бумажной форме будут храниться в приложении к делу в суде первой инстанции и в случае необходимости могут быть осмотрены участниками дела или судом первой инстанции или истребованы судом апелляционной или кассационной инстанции после поступления к ним соответствующей апелляционной или кассационной жалобы [21].

**Выводы.** Быстрыми темпами развивается процесс информатизации судебной системы, который является одним из главных направлений реформы системы правосудия. Информатизация судопроизводства направлена не только на повышение эффективности информационного обеспечения судей, но и на обеспечение доступа граждан к информации о деятельности судов, что, в свою очередь, является элементом открытости правосудия. Важной частью административного процесса является апелляция, которая направлена на усиление гарантий законности защиты прав, свобод, законных интересов граждан, прав и интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях. Данный институт в период глобальных перемен и изменений в парадигме судебной системы постоянно трансформируется под воздействием многих факторов.

#### Список использованной литературы:

1. Константин О.В. Институт апелляции в административном судочинстві / О.В. Константин // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 5 – С. 203–206 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://pap.in.ua/5\\_2016/61.pdf](http://pap.in.ua/5_2016/61.pdf)
2. Квасневская Н. Реформирование судебной системы Украины: ожидание и реалии / Н. Квасневская // *Legea si Viata* – 2016. – № 2/2. – С. 55 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2016/2-2/14.pdf>
3. Филатов А. Уровень доверия граждан к судам составляет 16% / А. Филатов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sud.ua/ru/news/sud-info/89875-yroven-doveriya-grazhdan-ksydam-sostovyalet-16--a-filatov>. – Название с титула экрана.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
6. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно совершенствования отдельных положений административного судопроизводства : Закон Украины № 4054-VI от 17.11.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T114054.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T114054.html)
7. Кодекс административного судопроизводства Украины : Закон Украины от 06.07.2005 № 2747-I [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-1>
8. Рекомендация № R (81) 7 Комитета министров государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию, Принятая Комитетом министров : Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 14 мая 1981 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_133](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_133).
9. Рекомендация R (84) 5 Комитета министров государствам-членам относительно принципов гражданско-судопроизводства, направленных на совершенствование судебной системы: Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 28 февраля 1984 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec\(84\)5.html](http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec(84)5.html)
10. Рекомендация R (86) 12 Комитета министров государствам-членам относительно мер по предотвращению и сокращению чрезмерного объема работы в судах от 16 сентября 1986 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec\(86\)12.html](http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec(86)12.html)
11. Рекомендация R (93) 1 Комитета министров государствам-членам об эффективном доступе к правосудию представителей беднейших слоев населения: Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 8 января 1993 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec\(93\)1.html](http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec(93)1.html)
12. Рекомендация № R (95) 5 Комитета министров государствам-членам относительно введения в действие и улучшения функционирования систем и процедур обжалования по гражданским и торговым делам : Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 7 февраля 1995 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_153](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_153)
13. Шеренін Ю.Л Про структуру апеляційного провадження в судовому адміністративному процесі / Ю.Л. Шеренін // Актуальні проблеми держави і права. – С. 20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.apdp.in.ua/v63/04.pdf2012>.
14. О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты : Проект Закона Украины № 6232 от 23.03.2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ОН4Т400А.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ОН4Т400А.html)
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо створення та функціонування в судах електронної системи «Персональний онлайн кабінет» : Проект Закону України від 06.12.2016 р. № 5498. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ЖН48Q001.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ЖН48Q001.html)
16. Грабовий А. Курс на цифру : регулювання електронного суду / А. Грабовий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://protokol.com.ua/ru/kurs\\_na\\_tsifru\\_regulyuvannya\\_elektronogo\\_sudu](http://protokol.com.ua/ru/kurs_na_tsifru_regulyuvannya_elektronogo_sudu)



17. Об электронной цифровой подписи : Закон Украины от 22.05.2003 № 852-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15>

18. О судебном сборе : Закон Украины от 08.07.2011 № 3674-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>

19. О доступе к судебным решениям : Закон Украины от 22.12.2005 № 3262-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>.

20. Решение Совета судей Украины от 26.11.2010 года № 30 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravoukraine.org.ua>

21. Новый Кодекс административного судопроизводства: какие изменения нам приготовили [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://protokol.com.ua/ru/noviy\\_kodeks\\_administrativnogo\\_udoproizvodstva\\_kakie\\_izmeneniya\\_nam\\_prigotovili/s](http://protokol.com.ua/ru/noviy_kodeks_administrativnogo_udoproizvodstva_kakie_izmeneniya_nam_prigotovili/s)

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Кравченко Константин Владимирович** – судья Одесского апелляционного административного суда

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kravchenko Konstantin Vladimirovich** – Judge of the Odessa Appeal Administrative Court

*olgast1@bigmir.net*

UDK 340.1

## LEGAL EFFECTS OF UNLAWFUL LOCAL GOVERNMENT ACTS

**Nataliya KUZMENKO,**

Posgraduate Student of Taras Shevchenko National University of Kyiv

#### Summary

The article deals with the analysis of Ukrainian and foreign legislation in terms of determining the legal effect of unlawful local government acts. It defines three types of violation of law that lead to unlawfulness of local government decisions and may cause their invalidity. Ukrainian legislation does not contain any legal guidelines on determining the legal effect of unlawful acts. By contrast, in foreign legislation and legal science depending on the legal effect of defective acts, they are divided into void and voidable. Although some defects of an act may not affect its validity at all.

**Key words:** unlawfulness, invalidity, acts of local governments, void acts, voidable acts.

## ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕЗАКОННЫХ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Н. КУЗЬМЕНКО,**

аспирант

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

#### Аннотация

Статья посвящена анализу украинского и зарубежного законодательства на предмет определения юридических последствий незаконных решений органов местного самоуправления. Определено три типа нарушений законодательства, которые ведут к незаконности решений органов местного самоуправления и могут приводить к недействительности. Законодательство Украины не содержит каких-либо правовых указаний по определению юридических последствий незаконных актов. В то же время в зарубежном законодательстве и юридической науке в зависимости от юридических последствий дефектных актов они делятся на ничтожные и оспоримые акты. При этом некоторые дефекты могут не влиять на действительность акта вообще.

**Ключевые слова:** незаконность, недействительность, акты органов местного самоуправления, ничтожные акты, оспоримые акты.

**Problem statement.** In the process of adoption of decisions in the field of regulation of land relations the local government can make certain errors or knowingly violate legal requirements. As a result, such decisions may acquire signs of unlawfulness. Considering the fact that in the judicial practice there are a lot of cases when local government decisions related to land management are challenged on grounds of violation of legal requirements by mentioned authorities in the process of decision making, the research into legal effects of unlawful decisions of local governments has an important theoretical and practical significance.

An issue of unlawfulness (defectiveness) and invalidity of certain legal acts was researched by such national and foreign scientists as D.S. Andrei-

ev, N.I. Dehtiareva, A.A. Zhdanov, O.M. Kamenieva, V.F. Melashchenko, A.M. Miroshnychenko, S.V. Nikitin, V.I. Novosyolov, V.P. Tymoshchuk, O.O. Uvarova, D. Feldman, Ch. Forsayt, K. Frumarova, M.R. Shabanov, and others. However, in the current legal science there is no single approach to determination of effects of non-compliance with the legal requirements in the adoption of decisions by, in particular, local governments, which determines the urgency of this scientific work.

**The purpose of the article** is to determine legal effects of those local government decisions that were adopted with violation of the Ukrainian legislation requirements.

**Research results.** First of all we should note that within this paper un-



lawfulness is considered as inconsistency and/or direct contradiction of the content, form or adoption procedure of a local government decision to the requirements of Ukrainian legislation (laws and subordinate legal acts). Therefore, any violation of legal requirements will indicate the unlawfulness of a decision adopted by the local government. Now it is necessary to find out to what effects such unlawfulness leads because the determination of legal effects of unlawful local government decisions in the field of land relations has important significance to the law enforcement and selection of relevant remedies to protect rights of subjects of legal relations who have been or may be negatively affected by such decisions. At the same time, unlawfulness is sometimes used in the meaning of invalidity, especially in the context of the judicial challenging of local government decisions in the field of land relations. Thus, we will first analyze the existing legal regulation of these issues in order to determine the legal nature and effects of unlawfulness and invalidity.

In the first place, it is worth paying attention to the inconsistency in the usage of the terms in the legislation in the context of the issues researched. As you can see Article 152 of the Land Code of Ukraine [1] (hereinafter – LCU) applies the term “declaring decisions of local governments invalid” as one of the remedies to protect the rights of citizens and legal entities in land plots. At the same time Article 16 of the Civil Code of Ukraine [2] (hereinafter – CCU) and Article 67 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” [3] employ with respect to such acts a collocation “declaring unlawful”, which leads to contradictions both in legal science and in law enforcement activities. The situation is getting more complicated because the Code of Administrative Proceedings of Ukraine [4] (hereinafter – CAPU) contains completely different terminology regarding contestation of the decisions that are in their legal nature regulatory legal acts or administrative acts. Thus, Part 4 of Article 105 of the CAPU reads that the administrative legal action may contain claims, in particular on cancellation or recognition of the respondent’s (the subject of authority) decision as ineffective as a whole

or in part. At the same time in accordance with Part 2 of Article 162 of the CAPU, administrative court has powers to recognize the decision of a subject of authority or separate provisions of the decision illegal and to cancel or to declare the decision or any of its provisions ineffective. Instead, according to Part 8 of Article 171 of the CAPU the court may rule the legal act as unlawful or such that does not conform to the legal act of a higher legal force as a whole or in part. Still, the issue of legal effects of such a ruling remains open.

As A.M. Miroshnychenko states, the term “declaring unlawful” (“such as does not conform to a legal act of higher legal authority”) used in the legislation by itself does not provide an answer on the issue of legal effects of such declaring: ineffectiveness from the moment of the rendering of court’s decision on “unlawfulness”, ineffectiveness from the moment of adoption of a decision, from some other moment (for instance, from the moment adoption of a legal act of higher legal authority), statement of the already existing ineffectiveness (in other words voidness). The same applies to declaring a legal act “ineffective” or “invalid”. It is not clear if this is the prospective change of the legal relation (lat. *ex nunc*) or with the retrospective effect from the very beginning (lat. *ex tunc*), or just the statement of fact of the already existing invalidity [5].

It is worth noting that in the draft new edition of the CAPU [6] (hereinafter – draft) adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine in the first reading on 20.06.2017 it is suggested to resolve this issue at least partially. Thus, pursuant to Part 2 of Article 265 of the draft the legal act becomes ineffective as a whole or in part from the moment of entry into force of the relevant court decision. At the same time, in accordance with Part 1 of Article 245 of the draft, courts’ powers include, in particular, declaring a legal act or its part illegal and ineffective, or declaring and cancelling an individual act or its part illegal (Article 245). Essentially, the draft suggests embodying in the legislation so called “prospective” model of unlawful legal acts becoming ineffective. At the same time, the draft does not provide an answer to the question of to what effects declaring illegal and cancelling an individual act will

lead. Only Part 3 of Article 245 of the project contains a provision according to which in case of cancellation of a legal or individual act the court may oblige the subject of authority to take necessary actions in order to restore rights, freedoms or interests of the claimant for the protection of which the claimant applied to the court. However, landmarks regarding the moment when an individual act becomes ineffective are absent in the draft. In addition, the draft does not intend to unify the terminology concerning the formulation of the legal remedy against unlawful decisions of government bodies and local government bodies in other legal acts, which is undoubtedly a disadvantage of draft.

As you can see, neither now nor in the near future will the issue of determining the legal effects of unlawful acts, including acts adopted by local government bodies, be fully resolved at the legislation level. It makes actual the need for the scientific research into these issues in order to develop a unified model of determining the effects of unlawfulness that could become a basis for future legislative initiatives. Thus, existing terminological inconsistency and lack of law enshrining the effects of unlawfulness of certain acts negatively influence the state of ensuring of the proper protection of rights of a person in case of their violation and point to a low level of legislative technique, which is extremely negative. As N.A. Chechyna aptly mentions, it is inadmissible that the same concepts (phenomena) in different codes are designated differently [7, p.117-118].

Judicial practice has a well-established approach according to which a normative act in case of being challenged becomes ineffective from the moment the judicial decision becomes effective, which seems quite reasonable. As A.M. Miroshnychenko states, referencing to the position of M.B. Gusak, the annulment of normative acts only for the future can, from the theoretical point of view, be explained in such a way that in case of cancellation of normative acts with retrospective effect legal consequences would be unpredictable; in other words, the principle of legal certainty would be undermined [5]. Thus, in accordance with the approach established in Ukraine it is only after



declaring the normative act unlawful (invalid, ineffective) that it cannot be applied.

Concerning individual legal acts, legal effects of their unlawfulness are not so unambiguous. Some decisions of the Supreme Court of Ukraine (hereinafter – SCU) suggest a position that in case of declaring an individual act unlawful (illegal) the act is not in force from the moment of its adoption [8]. However, a question arises of whether the affirmation of unlawfulness and respectively ineffectiveness of such an act affects the relations that arose on its basis. In our point of view, declaring an individual legal act as unlawful (illegal, invalid) cannot be considered as a relevant proper remedy where such legal act has already been performed and certain legal relations arose on its basis. Obviously, it is more appropriate to apply such remedies as termination or change of legal relations, return of property from unlawful possession of another, compensation of damages caused by an unlawful act etc.

Analysis of decisions of local government bodies makes it possible to distinguish the following groups of violations which occur during their adoption, namely: 1) violation of the form; 2) violation of the procedure for adoption of decisions; 3) violation of rules of substantive law.

Adoption of legal acts by the local council in the form other than the form of decisions, for instance, resolutions, may be attributed to the first group of violations. Thus, the requirement of Part 1 of Article 59 of the Law of Ukraine “On Local Governance in Ukraine” [9] is systematically violated by the Lviv local council, which adopts resolutions, not decisions [10; 11]. In our opinion, although such practice is negative, as it shows disrespect of the local government body to legislation requirements, this violation should not affect the validity of the decision itself provided that there were no other violations of law during its adoption. Within this aspect it is important to note that traditionally the form of an act is considered as a way of expression of the will of persons who adopt certain act. In this sense there are written, oral or electronic forms, in which acts may be adopted. However, in current Ukrainian legislation specific

types of legal acts (orders, regulations, decisions, instructions etc.) are considered as their forms, as well. This is confirmed by the above-mentioned provision of Part 1 of Article 59 of the Law of Ukraine “On Local Governance in Ukraine”, in accordance with which the council within the scope of its authority adopts legal and other acts in the form of decisions.

The second group contains violations where the local governments adopt decisions with the violation of time-limits established by law. For instance, they may adopt a decision on approval of the land management plan regarding the land plot allocation and granting ownership of the land to a citizen under the procedure of free-of-charge privatization not in a two-week term as provided for in Part 9 of Article 118 of the LCU, but in a month term, or approves amendments to the master plan of a settlement exceeding the three-month term established by Part 10 of Article 17 of the Law of Ukraine “On Regulation of Urban Development Activities”. In our point of view, the procedural violations, unless they have affected the substance of the adopted decision, should not lead to the invalidity of the decision. Thus, Sub-paragraph 2 of Paragraph 2 of the Clarification of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of Ukraine of 26.01.2000 №02-5/32 “On certain issues of the dispute resolution practice related to declaring legal acts of the state or other bodies invalid” contained a landmark according to which non-compliance with requirements of legal provisions which regulate the procedure for adoption of decisions, including form, time-limits etc., may be the basis for declaring such an act as invalid only if the corresponding violation has resulted in the adoption of a wrong legal act. If a legal act in general conforms to the requirements of the legislation and is adopted in accordance with the circumstances (in other words, the content is true), the violations of the established procedure of adoption of the legal act may not be the basis for declaring it invalid, unless it is otherwise provided for by law [12]. However, the force of this sub-paragraph was temporarily suspended in accordance with the Recommendation of the Higher Economic Court of Ukraine №04-5/934a

of 16.02.2002 due to the issues arising regarding the practice of its application [13]. However, in our opinion, initially the court laid the right approach according to which in each individual case the court must take an individual approach to resolving the dispute on challenging one or another legal act and to determining whether violations affected its substance. If such violations were formal and their presence or absence was not significant, such legal acts shall not be declared invalid just on the formal basis.

The largest number of unlawful decisions which are challenged in court is related to the violation of rules of substantive law. Thus, unlawful are decisions adopted by the inappropriate subject, in particular, in case of adoption of a decision on the transfer of a land plot into ownership by the executive committee rather than by the corresponding council at the plenary meeting; a decision of the local council on the transfer of land plots which belong to communal ownership and which, pursuant to Part 4 of Article 83 of the LCU, cannot be transferred into private ownership exactly; decisions of the local council on the disposal of state owned lands; decisions of local council on the transfer in ownership or for use of land plots of community property without conducting land auctions where such auctions are mandatory; decisions on approval of the master plan of a settlement, territory zoning plans, detailed territory plans without conducting public hearings regarding consideration of public interests (Part 2 of Article 21 of the Law of Ukraine “On Regulation of Urban Development Activities” [14]) etc.

Since the seriousness and obviousness of violations of the law in the adoption of certain acts may be different, in legal literature, including foreign literature, defective legal acts in general or their specific types (for example, administrative acts) depending on their effect are traditionally divided into void (invalid from the very beginning) and voidable (valid until successfully challenged in the legally prescribed order). In this context, depending on the type of invalidity which has the dominant value in a certain legal system there can be defined monistic (all acts adopted in violation of the law are considered to be either null and void or voidable) and du-



alistic (it is determined at the legislation level under what conditions a defective act is void and under what – voidable) models. As Gabriel Bocksang Høla mentions, the extension of each type of invalidity depends on the specific country, although it seems irrefutable that dualistic systems seem inclined to prefer voidability as their principal choice for invalidity [15]. There is also division of invalid acts in foreign literature into absolutely invalid and relatively invalid [16, p.81-83], though absolute invalidity is nothing more than voidness, and relative invalidity – voidability.

At the same time it should be mentioned that in some cases the defectiveness of an act may not affect its validity at all, for example, formal procedural violations that do not affect the substance of the decision. As David Feldman rightly observes, it would be extremely inconvenient if every error which infringed a legal requirement in the making or implementation of a rule or decision were to deprive it of legal effect. The error might be minor, or do no harm to anyone. It might not make the decision inappropriate or deprive it of social and political legitimacy. The damage caused by refusing all legal effect to it might then be out of all proportion to the seriousness of the error [17, p. 275].

Taking into account that in practice it may be difficult for ordinary persons or even governing institutions to define the right type of certain unlawful act, the question arises in determining the criteria for assigning acts to void or voidable.

A well-established legal literature has the approach according to which acts are considered to be void when they contain so rude and obvious errors that from the moment of adoption they do not give rise to any legal effects, and, therefore, any person to whom such acts are addressed may refuse to recognize them and independently and directly refuse to perform them. Furthermore, since such acts are considered ineffective and never legally existent, there is no need for the issuance of other acts that would make them devoid of legal effect. Such acts may in certain cases only be declared invalid [16, p. 81-82; 18, p.160, 162; 19, p.20-21; 20, p.78]. Examples of void acts in the land relationship sphere may be the following:

decisions of the local council on the abolition of land tax, the abolition of all privileges for payment of land tax, the obligation of the owner of a certain land plot to transfer it free of charge to the ownership of a territorial community, the establishment of land servitude regarding a land plot that is privately owned etc. As a general rule, it is unnecessary to recognize such decisions as unlawful or invalid in court. At the same time we agree with A.M. Miroshnychenko, who states that a simple statement of unlawfulness of a void act that has defects in content or was adopted in violation of the procedure (if the law establishes voidness as a consequence of such violation) may be a remedy only in cases where the person concerned has a certain “legitimate interest” in court’s confirming such unlawfulness. There may be a situation that the protection of right lies precisely in the elimination of uncertainty which significantly impedes the realization of the right, and the rights cannot be exercised by applying another remedy (an obligation to take certain actions, to compensate damages, etc.). These criteria will be met, for example, when an act has not yet been performed, and the person is “in danger” of its performance [5].

By contrast, voidable acts, as they do not have obvious defects incompatible with their nature, are initially assumed to be legal and giving rise to legal effects and remaining in effects until duly terminated for the reason of revealing violation of any conditions of their legality. An example of such acts is a decision of the local council on providing land tax benefits or on transfer of ownership of land plot or on transfer of a land plot for use with violation of statutory procedure provided that such violation affected the substance of the decision. Other examples are decisions on approval of the master plan of a settlement adopted without holding public hearings, or decisions on changing the purpose of land use with infringement of the procedure established by the LCU etc.

Notice also that in foreign countries, deprivation of voidable acts of their validity is allowed both from the moment of adoption of such act and prospectively depending on circumstances of each individual case. In this part Christopher Forsyth states that in European

Law prospective overruling is permitted in order to protect “legal certainty”. In his point of view where the court makes a ruling that overrules a previous decision and there are many transactions entered into in good faith on the basis that the previous decision was good law, it is understandable that the court may wish to avoid the disruption of all those transactions by holding that its ruling applies for the future only [21]. David Feldman also points out that EC law was (and is) much more flexible in this regard, allowing a court to decide whether a flaw takes effect *ex nunc* (i.e. prospectively only) or *ex tunc* (depriving the rule of effect from the moment it was purportedly made) [22]. According to Article 48 of Administrative Procedure Act of Germany [23] an unlawful administrative act may, even after it has become non-appealable, be withdrawn wholly or in part either retrospectively or with effect for the future. Herewith, an unlawful administrative act may not be withdrawn when beneficiary’s reliance on such act deserves protection relative to the public interest in a withdrawal, for instance, when he has made financial arrangements which he can no longer cancel. At the same time beneficiary cannot claim reliance when: 1) he obtained the administrative act by false pretences, threat or bribery; 2) he obtained the administrative act by giving information which was substantially incorrect or incomplete; 3) he was aware of the illegality of the administrative act or was unaware thereof due to gross negligence. In such cases the administrative act shall in general be withdrawn with retrospective effect.

It should be mentioned that in many countries criteria for attributing unlawful acts (at least administrative acts) to void or voidable are enshrined at the legislative level – see, for example, Article 77 of the Code of Administrative Procedure of Czech Republic [24], Chapter 13 of the Code of Administrative Procedure of Poland [25], Articles 115-119 of the Code of Administrative Procedure of the Republic of Albania [26], Article 68 of the General Administrative Procedure Act of Austria [27]. Thus, according to Paragraph 1 of Article 44 of Administrative Procedure Act of Germany an administrative act shall be invalid where it is very gravely erro-



neous and this is apparent when all relevant circumstances are duly considered. Regardless of the conditions laid down in paragraph 1, German legislation refers to an invalid administrative act that meets the following conditions: 1) it is issued in written or electronic form but fails to show the issuing authority; 2) by law it can be issued only by means of the delivery of a document, and this method is not followed; 3) it has been issued by an authority acting beyond its powers as defined in section 3, paragraph 1, no. 1 and without further authorization; 4) it cannot be implemented by anyone for material reasons; 5) it requires an action in contravention of the law incurring a sanction in the form of a fine or imprisonment; 6) it offends against morality.

Moreover, in Germany there are legislative provisions according to which in some cases defects of an administrative act do not influence its validity. In accordance with Paragraph 3 of Article 44 of the Administrative Procedure Act, an administrative act shall not be invalid merely because: 1) provisions regarding local competence have not been observed, except in a case when an administrative act has been issued by an authority acting beyond its powers in matters relating to immovable assets or to a right or legal relationship linked to a certain place; 2) a person excluded under section 20, paragraph 1, first sentence, nos. 2 to 6 is involved; 3) a committee required by law to play a part in the issuing of the administrative act did not take or did not have a quorum to take the necessary decision; 4) the collaboration of another authority required by law did not take place. At the same time, if the invalidity applies only to part of an administrative act, it must be invalid in its entirety where the invalid portion is so substantial that the authority would not have issued the administrative act without the invalid portion.

In Ukraine, attempts were also made to settle these issues at the level of the Administrative-Procedural Code taking into account, in particular, German experience, but registered bills were withdrawn, and new legislative initiatives in this part are not yet available. Although, in our opinion, the establishment at the legislative level of cases in which at least unlawful administrative acts are void and the cases in which defects do

not influence the validity would help to reduce the number of unnecessary disputes and would significantly ease the work of the judicial system.

**Conclusions.** On the basis of all above mentioned it is possible to make a conclusion that all decisions of local government bodies adopted in the land law sphere which are inconsistent with and/or directly contradict legal requirements are unlawful. Ukrainian legislation does not contain any legal guidelines on how to determine the legal effect of unlawful acts including local government decisions. At the same time, depending on the seriousness of violation of law such decisions at least theoretically may be qualified as void (invalid from the very beginning) or voidable (valid until successfully challenged in the legally prescribed order with retrospective or prospective effect depending on certain circumstances), which should be enshrined at the legislative level with setting out legal effects of each kind of invalidity. Herewith, it should be taken into account that some defects related to the violations of the procedure which do not influence the substance of the act should not affect the validity of the adopted decision per se.

#### List of references:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. зі змінами та доповненнями // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, / 35-36, 37. – Ст. 446.
5. Мірошниченко А.М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів [Електронний ресурс] / А.М. Мірошниченко // Право і громадянське суспільство. – 2013. – № 1(2). – Режим доступу: <http://lclslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-2-2013/>

item/99-правові-наслідки-незаконних-адміністративних-актив-мірошниченко-а-м.

6. Проект Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 6232 від 23.03.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=419014>.

7. Чечина Н.А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений / Н.А. Чечина // Правоведение. – 1994. – № 5-6. – С. 115.

8. Постанова Верховного Суду України від 08.12.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7417986>.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. Ухвала Львівської міської ради 8-ї сесії 7-го скликання від 08 червня 2017 року №2121 «Про надання Львівській обласній раді дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки на вул. Кульпарківській, 95» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/505ED5E38D3D10B3C22581400034EEB9?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/505ED5E38D3D10B3C22581400034EEB9?OpenDocument).

11. Ухвала Львівської міської ради 7-ї сесії 7-го скликання від 25 травня 2017 року №1999 «Про продаж ПП ЮФ «Аміда» земельної ділянки на вул. М. Некрасова, 36» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/C7AA177518E12A6CC2258137004C98BF?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/C7AA177518E12A6CC2258137004C98BF?OpenDocument).

12. Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 №02-5/32 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v5\\_35800-00](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00).



13. Рекомендації Президії Вищого господарського суду України від 16.08.2002 №04-5/934а «Про зупинення дії абзацу другого пункту 2 роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 N 02-5/35 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів»» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v934a600-02>.

14. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

15. Gabriel Bocksang Hola. Administrative Invalidity in the Western Tradition: Anglo-American, European, and Latin American Approaches / Gabriel Bocksang Hola [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16\\_bocksang\\_administrative.pdf](https://law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_bocksang_administrative.pdf).

16. Abdul Entela. Invalidation of Administrative Acts / Entela Abdul // European Journal of Research and Reflection in Management Sciences. – 2015. – Vol.3. – No. 3. – P. 80-85. – P. 81-83.

17. David Feldman. Error of Law and Flawed Administrative Acts / David Feldman // Cambridge Law Journal. – Volume 73. – Issue 2. – July 2014. – Pp. 275-314. – P.275.

18. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія / В.П. Тимошук. – К. : «Конус-Ю», 2010. – 296 с. – С. 160, 162.

19. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юр. Наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; Финансовое право ; Информационное право» / Ф.Ф. Яхин. – М., 2004. – 24 с.

20. Frumarová K. Nullity and Other Defects of Administrative Decisions in the Czech Republic / Kateřina Frumarová // Baltic Journal of European Studies. Tallinn University of Technology. – 2015. – Vol. 5. – No. 2(19). – P. 70-89. – P.78.

21. Christopher Forsyth. The Rock and the Sand: Jurisdiction and Remedial Discretion [Електронний ресурс] / Christopher Forsyth // Legal Studies Research Paper Series. – 2013. – № 31. – Режим доступу : <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=068096001126024103066083114114125117122011005035010028104088096024123025074007076091031007000042033007027069118103124003118064049007088022007111083102116122092111105024020000022070020123002070094083114092072014002004104101102089090122116088108116073091&EXT=pdf>.

22. David Feldman. Error of Law and the Effects of Flawed Administrative Decisions and Rules [Електронний ресурс] / David Feldman // University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series. – 2014. – № 18. – P. 48. Режим доступу : <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=805083115115086066014094102125103124020009058049034037091095013006029076088001024124013048012118102116115019091103015005025074026033071081039083109027118115118112019023022010091070092079105089103001102119003015120066110092115103115116001025077090017003&EXT=pdf>.

23. Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm>.

24. Code of Administrative Procedure of 24th June 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssoud.cz/docs/cap2004.pdf>.

25. Code of Administrative Procedure of 14 th June 1960 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/EN%20-%20Code%20of%20Administrative%20procedures%20Poland%20.pdf>.

26. Code of Administrative Procedure № 8485 of 12th May 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ERRU.al/doc/Code\\_on\\_Administrative\\_Procedures.pdf](http://www.ERRU.al/doc/Code_on_Administrative_Procedures.pdf).

27. General Administrative Procedure Act 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV\\_1991\\_51/ERV\\_1991\\_51.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1991_51/ERV_1991_51.pdf).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Кузьменко Наталиа Олеговна** – аспирант Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kuzmenko Nataliya Olegovna** – Postgraduate Student of Taras Shevchenko National University of Kyiv

*n.o.kuzmenko@gmail.com*



УДК 349.42

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА КАК АГРАРНО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

Татьяна КУРМАН,

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры земельного и аграрного права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Аннотация

В статье осуществлен анализ научных подходов к определению понятия устойчивого развития сельскохозяйственного производства, на основе которого сформулирована авторская дефиниция этого понятия как аграрно-правовой категории, определено его понятие и признаки.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, сельскохозяйственное производство, агросфера, сельские территории.

### SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL PRODUCTION AS AN AGRARIAN LEGAL CATEGORY: THE DEFINITION AND MAIN FEATURES

T. KURMAN,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Land and Agrarian Law  
of Yaroslav Mudryi National Law University

### Summary

The article analyzes the scientific approaches to the definition of sustainable development of agricultural production on which basis it was formulated the author's definition of this concept as a legal category and defined its content and main features.

**Key words:** sustainable development, agricultural production, agrosphere, rural areas.

**Постановка проблемы.** В современных условиях наблюдается изменение концепций и подходов к системам хозяйствования, в том числе и в сфере сельскохозяйственного производства. Господствующей в мире становится парадигма устойчивого развития, как основа экономики развития или т.н. «зеленой экономики». Данная концепция, охватывая три составные: производственную (экономическую), социальную и экологическую, – становится основным вектором как международно-правового, так и национального регулирования во всех сферах жизнедеятельности человека. Представляется, что развитие сельскохозяйственного производства, как и сельских территорий в целом, в Украине должны базироваться именно на этой концепции.

Однако в настоящее время сельскохозяйственное производство не отвечает критериям и требованиям устойчивого развития. Характерными признаками сельского хозяйства нашей страны является технологический кризис, физический и моральный износ оборудования, технологий, техники, высокая ресурсо-, отходо- и энергоёмкость производственных

процессов. Еще одной проблемой является чрезмерно интенсивное использование земель сельскохозяйственного назначения в процессе сельскохозяйственного производства.

**Актуальность исследования.** Обеспечение устойчивого развития сельскохозяйственного производства правовыми средствами приобретает особую актуальность как для Украины, так и для других государств. Это связано с прогнозируемыми проблемами глобального характера – продовольственной, экологической, энергетической, и обуславливается необходимостью обеспечения продовольственной безопасности, повышения конкурентоспособности национального аграрного сектора экономики, социального развития сельских территорий, а также охраны окружающей природной среды в процессе осуществления сельскохозяйственной производственной деятельности, минимизации ее негативного, антропо-техногенного влияния на природу и агросферу. Все это требует принятия соответствующих мер со стороны каждого государства. Одной из таких мер в современных условиях представляется правовое обеспечение устой-

чивого развития сельскохозяйственного производства. Как справедливо отмечается в литературе, именно право концентрирует легитимизированные экологические интересы общества относительно экологосбалансированного использования природных ресурсов и охраны их и окружающей природной среды, в частности в процессе сельскохозяйственного производства, для нынешнего и будущих поколений людей [1, с. 43].

Вопросы обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственного производства еще более актуализируются в связи с намерениями евроинтеграции. Так, в соответствии со ст. 404 Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, с другой стороны, утвержденного Законом Украины [2] от 16 сентября 2014 г., сотрудничество в сфере сельского хозяйства и развития сельских территорий охватывает, кроме прочего, такие сферы, как стимулирование современного и устойчивого сельскохозяйственного производства с учетом необходимости защиты окружающей среды и животных; повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной отрасли; содей-



стве инновациям; поощрение политики качества сельскохозяйственной продукции; а также обмен знаниями и лучшими практиками относительно политики развития сельских территорий с целью содействия экономическому благосостоянию сельских громад.

Кроме того, ни в законодательстве Украины, ни в специальной юридической литературе не содержится определения понятия «устойчивое развитие сельскохозяйственного производства». Монографических аграрно-правовых исследований в этой сфере также не проводилось. Данный факт, а также необходимость усовершенствования действующего аграрного законодательства как необходимого фактора социальной и экономической стабильности государства и обуславливают актуальность этого исследования.

**Цель статьи** – сформулировать понятие устойчивого развития сельскохозяйственного производства как аграрно-правовой категории, а также определить его основные признаки.

**Изложение основного материала.** Устойчивое развитие сельскохозяйственного производства – сложная терминологическая конструкция. Это обуславливает необходимость дифференцированного подхода к определению ее понятия, начиная с определения сущности и содержания устойчивого развития. Концепция устойчивого развития в целом не нова, ее основополагающие идеи известны миру с давних времен, находят закрепление в религиозно-этических нормах многих народов и культур, поскольку их основу составляют общечеловеческие ценности. Однако международно-правовое закрепление она получила в 1992 году, когда на Всемирной конференции ООН по вопросам окружающей среды в г. Рио-де-Жанейро (так называемый «Самит Земли», в котором приняли участие 179 стран, в том числе и Украина) было определено устойчивое развитие как стратегия существования человечества на XXI столетие, а также утверждена «Повестка дня на XXI столетие» (Agenda 21). На бразильском самите устойчивое развитие было определено как такое, которое содействует удовлетворению потребностей настоящего времени и не ставит под угрозу интересы и потребности будущих поколений.

В англоязычной интерпретации устойчивое развитие (sustainable development) является практически са-

модостаточным термином, который не требует дополнительных пояснений (прилагательное sustainable происходит от слова sustain – опора, поддерживать). В русском языке закрепилось понятие «устойчивое развитие», которое, по мнению специалистов, является одним из самых удачных [3, с. 123]. В украинский язык данный термин вошел как «сталый розвиток».

Устойчивое развитие – удивительно простое по ключевой идее и одновременно безгранично сложное по содержанию и механизму реализации понятие. Базовая идея устойчивого развития требует хозяйствовать таким образом, чтобы природные системы, в том числе и агросфера, успевали самовосстанавливаться во времени: ежедневно, ежегодно, от поколения к поколению. Однако, как справедливо подчеркивается в специальной литературе, выполнение этой задачи является чрезвычайно сложным и возможно только при условии комплексного подхода, при соединении материальных, информационных, синергетических (системообразующих) начал [4, с. 28].

Проблемы устойчивого развития не остались без внимания ученых. Исследованию различных аспектов устойчивого развития посвящены труды украинских и зарубежных представителей философской, юридической и экономической наук. Среди них: Г.И. Балюк, А.П. Гетьман, В.И. Данилов-Данильян, В.М. Ермоленко, М.И. Козырь, Л.Г. Мельник, В. В. Носик, М.И. Руткевич, А.Н. Стагивка, В.Ю. Уркевич, В.Я. Цибуляк, М.В. Шульга и др. Обращает на себя внимание тот факт, что впервые предметом исследования ученых стал не объект или явление (природное, социальное, пр.), а процесс изменений под названием «устойчивое развитие». В юридической литературе приняты попытки определить понятие устойчивого развития сельских территорий (проф. В.М. Ермоленко, А.М. Стагивка, В.Ю. Уркевич, М.В. Шульга и др.). Однако серьезной проблемой правового характера, по нашему мнению, является наличие терминологической и доктринальной неопределенности категории «устойчивое развитие сельскохозяйственного производства», а также ее соотношения с категориями «устойчивое развитие сельских территорий» и «устойчивое сельское развитие».

Зачатки концепции устойчивого развития сельскохозяйственного производ-

ства можно найти еще в работах австрийского философа Рудольфа Штейнера (20-е годы XX в.), основоположника теории антропософии. Согласно этой теории человек, как часть вселенной, должен жить в гармонии с окружающим его миром, и именно крестьянин должен охранять природный баланс, поддерживая цепочку: здоровые животные питаются здоровыми растениями, здоровые растения растут на здоровом грунте, здоровый грунт зависит от здоровых животных, что, в свою очередь, обеспечивает здоровье человека. На основе этого Рудольфом Штейнером было разработано одно из первых направлений устойчивого развития сельскохозяйственного производства – биодинамическое земледелие, которое исходило из всех принципов и стандартов органического сельского хозяйства, а также учитывало космические ритмы и духовные аспекты [5].

Устойчивое развитие сельскохозяйственного производства предлагаем понимать как стабильный процесс прогрессивных целенаправленных изменений на основе достижений науки и техники в агросфере при ведении сельскохозяйственного производства в направлении, обеспечивающем успешное ее функционирование в интересах нынешнего и будущего поколений людей.

Исходя из предложенного определения устойчивого развития сельскохозяйственного производства как аграрно-правовой категории, можно выделить его признаки. Первый признак состоит в том, что устойчивое развитие сельскохозяйственного производства – это стабильный, устойчивый процесс. «Устойчивость» здесь проявляется и как стойкость, т. е. способность сохранять равновесие, и как стабильность, т. е. способность поддерживать стабильные темпы развития сельскохозяйственного производства.

Во-вторых, это процесс целенаправленных прогрессивных изменений. Среди целей устойчивого развития сельскохозяйственного производства можно выделить глобальные и текущие цели. Глобальная цель – это сохранение биосферы в целом и, в том числе, такой ее составляющей, как агросфера, в состоянии, обеспечивающем успешное их функционирование в интересах нынешнего и будущего поколений людей. Среди текущих целей – обеспечение продовольственной безопасности государства, охрана и экологически сбалансированное использо-



вание природных ресурсов (земель сельскохозяйственного назначения, вод, лесов и т. п.) в процессе сельскохозяйственного производства, экологически безопасное хозяйствование в агросфере, создание благоприятных условий для поддержания здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей природной среды и природно-ресурсного потенциала сельскохозяйственного производства, удовлетворение потребностей населения в качественных и безопасных продуктах питания растительного и животного происхождения и др. При этом речь идет именно о прогрессивных изменениях как элементе устойчивого развития. Ведь направление изменений имеет решающее значение: кроме позитивного (прогрессивного), оно может быть и негативным (регрессивным) [6, с. 55], что не будет соответствовать концепции устойчивого развития.

В-третьих, основой указанных изменений выступают достижения науки и техники, т.е. результаты научно-технического прогресса в разных сферах: инновационной, агрономической, ветеринарной, технической, экономической, экологической и др. (внедрение в процесс сельскохозяйственного производства новейших экологонаправленных, природо-, энерго- и ресурсосберегающих, безотходных или малоотходных технологий, развитие органического сельского хозяйства, активизация разработок экологических инноваций (с высокой степенью экологичности и экономической эффективности)). В соответствии с положениями раздела 3 Закона Украины от 21 декабря 2010 г. «Про Основные начала (стратегию) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года» к стратегическим целям и задачам государственной политики в сельском хозяйстве отнесено создание условий для широкого внедрения экологически ориентированных и органических технологий ведения сельского хозяйства и двукратного увеличения площадей их использования до 2020 года. Следует также согласиться с мнением Е.М. Савельевой, что для обеспечения устойчивого сельскохозяйственного производства нуждаются в более совершенном правовом регулировании нормы именно аграрного права отношения в сфере внедрения современных экологически безопасных инновационных технологий использования земель сельскохозяйственного назначения в процессе

производства сельскохозяйственной продукции [9, с. 326].

В-четвертых, указанные изменения происходят в агросфере при ведении сельскохозяйственного производства. Представляется, что агросфера – это сложная аграрно-правовая категория, лежащая в основе предмета аграрного права и включающая следующие элементы: а) объекты аграрных правоотношений (культурные растения, сельскохозяйственные животные, обработанный грунт под сельскохозяйственные культуры); б) определенный круг их субъектов – сельское население в лице физических лиц, которые могут работать в сельскохозяйственных предприятиях по трудовому договору, быть членами или участниками таких предприятий или заниматься ведением личного крестьянского хозяйства; в) сферу реализации аграрных прав и обязанностей, а значит и возникновения, изменения и прекращения аграрных правоотношений – сельские территории, сельскохозяйственное производство [7, с. 48] и т.п.

Пятый признак устойчивого развития сельскохозяйственного производства состоит в том, что при выборе оптимальной стратегии ведения сельскохозяйственной деятельности в агросфере следует исходить из интересов как нынешних, так и будущих поколений людей, а не только из предпринимательской цели – получения максимальной прибыли, к которой стремится каждый хозяйствующий субъект, в том числе и в сфере сельскохозяйственного производства.

Что касается соотношения понятий «устойчивое развитие сельских территорий» и «устойчивое развитие сельскохозяйственного производства», то эти понятия не тождественны, но неразрывно связаны между собой, они соотносятся как общее и частное, как родовое и видовое понятие. Устойчивое развитие сельских территорий как комплексное понятие включает в себе и устойчивое развитие сельскохозяйственного производства. Ведь сельские территории выполняют различные функции – производственную, экономическую, территориальную, экологическую, социально-демографическую, рекреационную, социокультурную и др. Данный тезис поддерживается и в специальной литературе [8, с. 12]. Поэтому производственный аспект устойчивого развития (или устойчивое развитие сельскохозяйственного производства) – это лишь одна из составляющих устойчивого

развития сельских территорий. Однако при этом устойчивое развитие сельскохозяйственного производства, как представляется, является базовой основой устойчивого развития сельских территорий в целом. Без эффективного и устойчивого развития сельскохозяйственного производства не представляется возможным устойчивое развитие сельских территорий ни в социальном, ни в экологическом аспектах.

**Выводы.** Определение дефиниции такой аграрно-правовой категории, как устойчивое развитие сельскохозяйственного производства, является достаточно сложной задачей, однако от ее решения во многом зависит эффективность правового регулирования отношений в данной сфере. Обеспечение организационно-правовыми и экономическими средствами устойчивого развития сельскохозяйственного производства позволит увеличить объемы производства продукции растениеводства, животноводства, аквакультуры, лесного хозяйства, повысить ее качество и безопасность, а следовательно, и ее конкурентоспособность как на внутреннем, так и на международном уровне. Кроме того, устойчивое развитие сельскохозяйственного производства будет способствовать сохранению благоприятной среды для жизнедеятельности населения Украины, в том числе и для будущих поколений, уменьшению и предотвращению деградации земель, сохранению биологического многообразия, поддержанию экологического равновесия. При этом, как представляется, решение проблемы обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственного производства требует комплексного, системного подхода, использования системы организационно-правовых, экономических, управленческих и социальных мер, что должно найти закрепление в Концепции устойчивого развития сельскохозяйственного производства в Украине.

#### Список использованной литературы:

1. Костицкий В.В. Теолого-соціологічне праворозуміння як основа визначення екологічного права / В.В. Костицкий // Екологічне право в системі міждисциплінарних зв'язків: методологічні засади: матер. «круглого столу» (Харків, 4 груд. 2015 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2015. – С. 41.



2. Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

3. Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ) / В.И. Данилов-Данильян // Экономика и математические методы. – 2003. – № 2. – С. 123–135.

4. Социально-экономический потенциал устойчивого развития: учебн. / под ред. проф. Л.Г.Мельника (Украина) и проф. Л. Хенса (Бельгия). – Сумы : ИТД «Университетская книга», 2007. – 1120 с.

5. Rudolf Steiner, Anthroposophical Leading Thoughts (1924).

6. Єрмоленко В.М. Особливості формування категорії «сталий розвиток сільських територій» / В.М. Єрмоленко // Наук. вісн. Нац. університету біоресурсів і природокористування України: серія «Право» / Ред. кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2010. – Вип. 156. – С. 50–59.

7. Курман Т.В. Агросфера як основа сталого розвитку сільськогосподарського виробництва / Т.В. Курман // Наук. вісн. Нац. університету біоресурсів і природокористування України: серія «Право» / Ред. кол.: С.М. Ніколаєнко (голова) та ін. – К., 2014. – Вип. 197. – Ч. 2. – С. 48–54.

8. Цибуляк В.Я. Інституційні засади сільського розвитку в Україні: науково-прикладний аспект: монограф. / В.Я. Цибуляк ; ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2014. – 216 с.

9. Савельєва О.М. Про забезпечення сталого сільськогосподарського виробництва як предмет правового регулювання / О.М. Савельєва // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права: матер. «круглого столу» (м. Харків, 6 грудня 2013 р.): зб. тез наук. доп. / за заг. ред. А.П. Гетьмана ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х.: Право, 2013. – С. 326–328.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Курман Татьяна Викторовна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и аграрного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kurman Tatiana Viktorovna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Land and Agrarian Law of Yaroslav Mudryi National Law University

reksik9@gmail.com

УДК 348.55

## ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ СЕМЬИ, МОРАЛИ И ЧЕСТИ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РУСИ

**Иванна МАЦЕЛЮХ,**

кандидат юридических наук, ассистент кафедры истории права и государства Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

#### Аннотация

Публикация посвящена анализу системы преступлений против семьи, нравственности и чести, которые преследовались законодательством Руси. Определены составы соответствующих преступлений, выделены отягчающие и смягчающие обстоятельства. Акцентируется внимание на церковных уставах великих князей киевских как основных источниках права, регламентирующих институт церковного правонарушения на Руси.

**Ключевые слова:** преступления против семьи, преступления против морали, преступления против чести, церковный Устав, Русь.

## CRIMES AGAINST FAMILY, MORALITY AND HONOUR IN THE LEGAL SYSTEM OF THE RUS STATE

**I. MATSELYUKH,**

Candidate of Law Sciences, Assistant of the Department of History of Law and the State of Taras Shevchenko National University of Kyiv

#### Summary

The paper presents the analysis of crimes against family, morality and honour prosecuted under the laws of the Rus State. The author outlines the elements of these crimes specifying the related aggravating and mitigating circumstances. Special attention is given to the ecclesiastical laws of Grand Princes of Kiev as the main sources of law regulating the institute of canonical offence in the Rus State.

**Key words:** crimes against family, crimes against morality, crimes against honour, ecclesiastical law, the source of canon law, the Rus State.

**Постановка проблемы исследования.** Утверждение христианства на Руси положило начало процессу рецепции норм византийского церковного права, которые, попадая в отечественное пространство, наплавились на этническую правовую культуру и создали исключительную правовую систему. Она, тяготея к западным принципам права, содержит элементы византийской восточнохристианской традиции. Исследованию источников права этой эпохи посвящено значительное количество научных работ, авторами которых являются отечественные и зарубежные ученые как современности, так и прошлой эпохи. Среди представителей стоит упомянуть фамилии Е. Болховитинова, М. Владимирского-Буданова, В. Ластовського, Н. Милаша, С. Мисевича, М. Остроумова, А. Павлов, Н. Суворова, В. Ципина, Я. Щапова, С. Юшкова и других. Однако, анализируя отдельные памятники права, исследователи не акцентировали

ли внимание на системе преступлений, направленных против основ семейной жизни, важнейших моральных принципов общечеловеческого поведения.

**Целью данной статьи** является юридический анализ института церковного правонарушения в целом и преступлений против семьи, морали и чести в частности на основе источников церковного права государственного происхождения Руси.

**Изложение основного материала.** Как известно, официальный акт провозглашения христианства государственной религией на Руси состоялся в 988 г. Это событие является центральным эпизодом редакции «Повести временных лет» под названием «Сказание о Владимирове крещении» [1, с. 71–106]. Существование церковной организации требовало правового регулирования деятельности церкви. Прежде всего, такие правила заимствовались из византийской правовой традиции, но совершенно ясно, что



заимствованные нормы и источники не соответствовали национальным условиям общественной жизни. Общеобязательный государственный статус религии требовал законодательного закрепления и определения ее места в существующих правоотношениях. Поэтому возникает Церковный Устав князя Владимира, который закрепил статус христианской организации в государстве, источник ее материального обеспечения и сферу юрисдикции [2, с. 190]. Он стал главным базисом для отечественного церковного права, на котором формировались все следующие источники церковного права государственного происхождения.

Особенностью церковного законодательства Русского государства, в отличие от Византии, была несколько иная модель нормотворческой деятельности. В условиях распада Руси эта функция возлагалась на две инстанции: великокняжескую власть и удельных князей. Как центральная, так и удельная власть осуществляли регулирование церковных отношений соответствующими уставами. Так, первым документом, который определил и законодательно закрепил систему церковных правонарушений, стал «Устав князя Владимира Святославовича о десятины, суды и людей церковных», написанный в конце X – начале XI в. [3, с. 139; 4, с. 10; 5, с. 228–232]. Он зафиксировал виды правонарушений, которые попадали под юрисдикцию церковных судов.

Логическим продолжением княжеского законодательства в сфере регулирования церковных отношений стал ещё один источник церковного права государственного происхождения – «Устав Ярослава Владимировича о церковных судах» XI в. [3, с. 192; 4, с. 13; 5, с. 233–240]. Именно в нём находим четкий перечень церковных правонарушений и санкции, следующих за их совершение. Кроме того, отдельные преступления против церкви и морали фиксировались в нормативных документах местного значения. Речь идет о «Уставной грамоте Новгородского князя Всеволода Мстиславича о церковных судах, и о людях, и о мерилах торговых» (1125–1136 гг.) [5, с. 242; 6, с. 406–411] и об «Уставной грамоте Смоленского князя Ростислава Мстиславича и епископа Мануила» 1150 [5, с. 257–265;

6, с. 414–419; 7, № 4, с. 5–8;]. На эти правовые источники была положена не менее важная историческая миссия. Благодаря названным документам национальная система права пополнилась новым комплексом составов преступлений, которую нынешние историки права относят к категории церковных правонарушений, а в дореволюционной историографии они получили название «церковные преступления» [8, с. 509; 9, с. 440].

Среди них в отдельную группу следует выделить поступки, разрушающие основы семейной жизни, нарушающие важнейшие нравственные принципы общечеловеческого поведения. Ответственность за них предусмотрена не только в форме общественного порицания. Имели место и законодательные оговорки. Так, памятники церковного права Руси запрещают прелюбодеяние, блуд, кровосмешение, двоеженство, избиение детьми своих родителей или драки между супругами, убийство девушкой своего новорожденного ребенка, самовольный развод, отказ жениха от свадьбы после заключения предсвадебного договора, кражу женой имущества мужа. Заметим, что прелюбодеяние единодушно осуждалось всеми источниками церковного права исследуемой эпохи. Церковные Уставы и Владимира, и Ярослава, и уставные грамоты удельных князей были категоричными противниками брачной измены. «Если жена, имея мужа, самовольно вступит во второй брак или начнет изменять своему мужу, то это жену принадлежит отдать в монастырь, а на ее второго мужа – любовника митрополит наложит штраф», – закреплено в Уставе Ярослава. Правда, юридическая ответственность для мужчин и жён была разная [10, с. 245].

Значительное внимание законодатель уделил и преступлению под названием «разврат». Криминализация его как вида правонарушения происходила не сразу. Предписаниями Устава Владимира преследовались только случаи, «когда двое мужчин держат одну женщину». Впоследствии эта норма без изменений была заимствована Уставной грамотой Новгородского князя Всеволода. Напротив, Уставная грамота, которая действовала на Смоленщине, содержала лишь ссылки на судебную юрисдикцию по данному делу в следу-

щей редакции: «Епископу относятся дела по разврата» [5, с. 262]. Исчерпывающий перечень данной категории преступлений находим в церковном Уставе Ярослава, нормами которого запрещено половое сношение с невесткой, ятровою, падчерицей, мачехой, крестницей, монахиней, животными [10, с. 246–247].

Кровосмешения также попало под правовую регламентацию норм церковного права. Как вид преступления оно преследовалось как общегосударственными церковными уставами, так и уставной грамотой Новгорода. Запрещая сношения между близкими родственниками, допустимую степень родства уставами не было определено. Зато Устав Ярослава впервые запретил сношения между духовными родственниками. «Если кум, крёстный отец с кумой, крёстной матерью зделает незаконное прелюбодеяние, – записано в источнике, – то заплатят митрополиту 12 гривен кун, и на них будет наложен церковное покаяние» [5, с. 245].

Особое внимание в церковных уставах уделялось преступлениям против семьи, то есть правонарушением, совершенным детьми против своих родителей. Патриархальный уклад семьи и уважение к отцовству охранялись церковью и государством. Устав Владимира предостерегал: «К церковному суду принадлежат ... дела об избииении сыном отца или матери дочерью, или свекрови невесткой, или сказанные пренебрежительные слова против отца и матери» [10, с. 242]. Кроме того, церковью охранялась жизни и здоровье детей. В диспозиции ст. 6 Устава Ярослава предусмотрена ответственность за достаточно «экзотические» квалифицирующие признаки данного вида преступления. К ним, в частности, относятся: рождение внебрачного ребенка, аборт, умышленное убийство матерью новорождённого ребенка. В источнике об этом говорится так: «Если жена без мужа или при муже родит внебрачного ребенка и потеряет его любым образом: свиньям скормит, причинит искусственный выкидыш или утопит, то, разоблачив винную, ее следует отправить в монастырь» [10, с. 245]. Приоритетность родительской власти носила безусловный характер, в том числе между супругами. За применение силы к мужу женой или причинения ему те-



лесных повреждений предусматривали штрафные санкции в пользу церкви в размере 3 гривен [10, с. 248].

Охраняя институт семьи, Устав князя Ярослава запрещал развод без разрешения церкви, то есть самовольный развод. Отсутствие идентичных предписаний в более ранних источниках церковного права государственного происхождения можно объяснить значительной продолжительностью процесса христианизации брака на Руси. Преступление имеет два отягчающих обстоятельства. Первое заключалось в наличии или отсутствии обряда венчания: «Если человек самовольно расстанется с женой без церковного благословения, то если жена была обвенчана с ним, он должен будет заплатить митрополиту 12 гривен, а если она не была обвенчана с ним, он должен будет заплатить митрополиту 6 гривен» [10, с. 246]. Второе обстоятельство зависело от социального статуса покинутой жены. Развод боярина со своей женой из числа «великих бояр» наказывался значительно строже, чем случаи, когда жена происходила из низших общественных слоев. Так, ст. 4 Устава предусматривала: «Если боярин самовольно расстанется со своей женой, которая родом из больших бояр, без её вины, то за позор он должен заплатить ей 5 гривен золота, а митрополиту – 5 гривен золота; если оставлена жена будет происходить из средних и меньших бояр, то бывший муж должен заплатить ей гривну золота и митрополиту – гривну золота; если оставлена жена будет из хороших людей, то бывший муж должен заплатить ей 2 рубля и митрополиту – 2 рубля; или она из числа простых людей – бывшему мужу следует заплатить ей 12 гривен кун, а митрополиту – 12 гривен кун» [10, с. 244].

Запрещая самовольный развод, нормы церковного права не могли позволить двоеженство. Таким лицам, которые не разорвали брачные узы с первой женой, не разрешалось жениться на другой. Со стороны мужа такие действия определялись преступными и наказывались. При этом приоритетными оставались интересы первой жены. «Если человек женится с двумя женщинами, то он обязан заплатить митрополиту 20 гривен, – указано в документе Ярослава, – ту, которая стала женой

позже, следует отдать в монастырь, а с первой женой жить по закону» [10, с. 246].

В Уставе Ярослава Владимировича о церковных судах находим еще одну норму, которой не было в других источниках церковного права. Она регламентировала процесс заключения помолвки и охраняла честь невесты и материальные интересы её родителей. Случаи отказа мужа от свадьбы после заключения предсвадебного договора преследовались законом. «Если жених после предсвадебного договора, когда невеста уже вынесла гостям резаный сыр, откажется от свадьбы с этой девушкой, то за позор он должен выплатить ей 3 гривны, – предостерегали нормы Устава, – кроме того, он должен возместить семье невесты расходы на угощение, а еще обязан заплатить митрополиту 6 гривен, а князь назначит ему дополнительное наказание» [10, с. 247–248].

В отдельную группу следует выделить преступления против личной свободы и чести. Они запрещались всеми источниками церковного права общегосударственного и местного значения. К таким преступлениям принадлежат деяния, которые касаются похищения девушки с целью заключения брака. Если Устав Владимира, уставные грамоты Всеволода и уставные грамоты Ростислава только упоминают о «похищении невесты», то Устав Ярослава предусматривает возможные отягчающие обстоятельства, в зависимости от объекта преступления. Так, похищения боярской девушки с целью заключения брака влекло за собой выплату ей за позор большей компенсации, чем похищение дочери «меньших бояр» или дочери «добрых людей». Как видим, средневековый сословный строй также отразился и на церковном законодательстве.

Другие преступления анализируемой группы, к которым относятся изнасилование, нежелание родителей выдать дочь замуж при условии её желаний, женитьба детей против их воли, фиксировались только в Уставе Ярослава. Не отрицая верховенства родительской власти в семье, княжеское законодательство охраняло интересы детей и желания вступления в брак. Естественное право девушки или юноши на создание семьи оставалось

первоочередным и основным. Любое принуждение исключалось и преследовалось. Кроме того, статьи, предусматривающие склады рассматриваемых преступлений, содержат элементы сословности [10, с. 246].

Особое внимание в Уставе Ярослава уделено преступлениям против чести. Позорными признавались такие деяния, как словесное оскорбление чужой жены, выстригания волос на голове или на бороде, драки между женщинами, нанесение телесных повреждений чужой жене и тому подобное. Проанализированы группы церковных правонарушений объединяются общей природой, которая заключается в однотипном объекте и объективной стороне состава преступления.

**Выводы.** Таким образом, на Руси институт семьи, морали и чести охранялся законодательством государства. Эту миссию взяли на себя церковные усты великих и удельных княжеств, а наблюдение за соблюдением законодательства и судебная юрисдикция по указанной категории дел была предоставлена церковному суду епископа и митрополита.

В период феодальной раздробленности Руси законодательную функцию осуществляли великокняжеская и местная власть. Они издавали уставы, действующие на общегосударственном уровне или в пределах отдельного удела. Первым документом, который определил и законодательно закрепил систему церковных правонарушений на Руси, стал «Устав князя Владимира Святославовича о десятинах, судах и людях церковных», написанный в конце X – начале XI в. Он впервые зафиксировал виды церковных правонарушений, в том числе и преступления против семьи, нравственности и чести, такие как: прелюбодеяние, блуд, кровосмешение, развод, супружеская измена, похищение невесты, двоеженство, семейные споры, убийство материю новорожденного ребенка.

Продолжением княжеского законодательства в сфере регулирования церковных отношений стал «Устав Ярослава Владимировича о церковных судах» XI в. Именно в нём находим четкий перечень церковных правонарушений, в том числе преступлений против семьи, нравственности и чести, и санкции за их совершение. Кроме того,



отдельные преступления против семьи и морали фиксировались в нормативных документах местного значения, в том числе в «Уставной грамоте Новгородского князя Всеволода Мстиславича о церковных судах, и о людях, и о мерах торговых» (1125 – 1136 гг.) и «Уставной грамоте Смоленского князя Ростислава Мстиславича и епископа Мануила» 1150 г.

Проанализировав признаки составов церковных правонарушений, предусмотренных русскими источниками церковного права государственного происхождения, утверждаем, что часть составов преступлений была заимствована из правовой системы Византии, однако значительная часть преступлений против семьи и морали стала продуктом собственного княжеского правотворчества. Так, по аналогии с законодательством Византии, к церковным преступлениям принадлежат преступления против семьи и морали: прелюбодеяние, блуд, кровосмешение, двоеженство, избиение детьми своих родителей или драки между супругами, убийство девушкой своего новорожденного ребенка, самовольный развод, отказ жениха от свадьбы после заключения перед свадебного договора, кража женой имущества мужа. При этом заметим, что на Руси перечень указанной группы преступлений имел гораздо больше квалификаций, которые преследовались государством и осуждались церковью.

Отдельную группу преступлений составляют деяния против личной свободы и чести. Так, позорными определялись такие действия: словесное оскорбление чужой жены, выстригания волос на голове или бороде; драки между женщинами, нанесение мужчиной телесных повреждений чужой жене, изнасилование, запрет дочери выходить замуж, при её желании, насильственное бракосочетание детей, похищение невесты с целью заключения брака. Стоит заметить, что большинство статей соответствующей группы преступлений содержат в своей структуре отягчающие обстоятельства, которые зависят от объекта преступления и отражают сословный строй средневекового общества.

Значительное внимание, которое уделено русским законодателем институту семьи, морали и чести, сви-

детелствует о высокой степени развития средневекового русского общества, где личностные ценности, моральные принципы и общественное мнение занимали достойное место в государстве. Гарантией охраны этих отношений стала христианская церковь, которая и в настоящее время на основании норм канонического права продолжает выполнять возложенную на нее миссию.

#### Список использованной литературы:

1. Полное собрание Русских летописей : в 43 т. / под ред. А.А. Шахматова. – СПб. : Типография М. А. Александрова, 1908. – М. : Издание восточной литературы, 1962. – Т. 2. – Ипатьевская летопись. – 938 стб., 108 с.
2. Брайчевский М.Ю. Утверждение христианства на Руси : монография / М.Ю. Брайчевский, АН УССР. Ин-т археологии ; пер. с укр., ред. М.В. Попович. – Киев : Наукова Думка, 1989. – 296 с.
3. Российское законодательство X–XX века : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. – Москва : Юридическая литература, 1984. – Т. 1. – Законодательство Древней Руси. – 432 с.
4. Болховитинов Е. Прибавление к Описанию Киево-Софийского собора и Киевской иерархии содержащая разные грамоты и выписки объясняющая эпох / митрополит Е. Болховитов // Описание Киево-Софийского собора и Киевской иерархии : С присовокуплением различных грамот и выписок, объясняющих оное, а также планов и фасадов Константинопольской и Киевской Софийской церкви и Ярославова надгробия. – К. : Типография Киевопечерской Лавры, 1825. – 272 с.
5. Владимирский-Буданов М. Христоматия по истории русского права / М. Владимирский-Буданов. – К. : Издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, Крещатик, 33, 1899. – 265 с.
6. Собрание важнейших памятников по истории древняго русского права / составители Н. Лазаревский, Я. Утин. – СПб. : Типография губернского правления, 1859. – 428 с.
7. Дополнения к актам историческим, собранным и изданным археографической комиссией : в 12 т. – СПб. : Типография отделения собственной

Е. И. В. Канцелярии, 1846. – Т. 1. – 446 с.

8. Никодим (Милаш) еп. Православное церковное право / Никодим (Милаш), еп. – Санкт-Петербург. – 1897. – 708 с.

9. Бердников И.С. Краткий курс церковного права православной церкви. Изд 2-е / И.С. Бердников. – Казань : Типография Императорского университета, 1913. – 1443 с.

10. Мацелюх І.А. Джерела церковного права за доби українського Середньовіччя / І.А. Мацелюх. – К. : Талком, 2015. – 290 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Мацелюх Ивана Андреевна** – кандидат юридических наук, ассистент кафедры истории права и государства Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Matselyukh Ivanna Andreyevna** – Candidate of Law Sciences, Assistant of the Department of History of Law and the State of Taras Shevchenko National University of Kyiv

*m.ivanna1304@gmail.com*



UDK 347.1

## THE INSURANCE SERVICE AS AN OBJECT OF CIVIL RIGHTS

**Nadezhda MILOVSKAYA,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,  
Research Associate of F. H. Burchak Scientific-Research Institute of Private Law and Entrepreneurship  
of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

### Summary

In a scientific article on the basis of theoretical provisions and analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, which regulates relations in the sphere of insurance, a civil-law research of insurance services as an object of civil rights is conducted, its definition is formulated. The characteristic features of the insurance service as one of the types of financial services are singled out, and their classification is given. Specifics of the realization of the insurance service before the occurrence of the insured event and after its occurrence are established. The ways of establishing the proper quality of the insurance services provided are determined.

**Key words:** insurance, insurance service, insurance contract, service contracts, insurer, insured, conditions of the contract, quality of insurance services.

## СТРАХОВАЯ УСЛУГА КАК ОБЪЕКТ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

**Н. МИЛОВСКАЯ,**

кандидат юридических наук, доцент,  
научный сотрудник Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства  
имени академика Ф.Г. Бурчака  
Национальной академии правовых наук Украины

### Аннотация

В научной статье на основании теоретических положений и анализа норм действующего законодательства Украины, которое регулирует отношения в сфере страхования, проводится гражданско-правовое исследование страховой услуги как объекта гражданских прав, формулируется ее определение. Выделяются характерные признаки страховой услуги как одного из видов финансовых услуг, а также приводится их классификация. Устанавливаются особенности реализации страховой услуги до наступления страхового случая и после его наступления. Определяются способы установления надлежащего качества предоставляемых страховых услуг.

**Ключевые слова:** страхование, страховая услуга, договор страхования, договоры о предоставлении услуг, страховщик, страхователь, условия договора, качество страховой услуги.

**Introduction.** In the modern society, the importance of insurance is gaining high paces. If more recently, most people did not know about insurance, practically nothing or very little, now one can not ignore the changes associated with insurance, which is an integral attribute of a developed society.

According to Article 1 of the Law of Ukraine «On Insurance» [1], insurance is a form of civil law relations for the protection of property interests of physical and legal persons in the event of occurrence of certain events (insurance cases), specified in the insurance contract or current legislation, at the expense of cash funds created by paying physical and legal persons of insurance payments (insurance premiums) and proceeds from the placement of means of these funds.

That is, from the point of view of the law, the purpose of insurance is protection, and it is realized regardless of whether the insurer had to make insurance compensation or not. The process of pro-

viding a service (insurance protection), but not the result (payment of insurance compensation) has a legal value. Hence the consumers feature of insurance is composed in protection, that is, in maintaining a sense of certainty in the recoverability of a property interest in the occurrence of certain adverse events [2, p. 10]. Despite this, for the majority of consumers who face insurance for the first time, the importance is not so much protection, but rather – payment (result), so in the absence of an insurance event during the insurance contract period, the insurance service acquires for the consumer some abstract and even useless character. In reality, the utility of insurance is associated with the protection of risk, transferring it from the property sphere of the insured to the property sphere of the insurer. Therefore, insurance legal relations are formed not about the visible result (insurance payment), but about services that are expressed in protecting the interests of the consumer for the entire period of the in-

urance contract, both before and after the insurance event.

Insurance, as a necessary element of the social and economic system of society, is not only an institution guaranteeing the renewal of property interests of physical and legal persons, due to certain life circumstances associated with sudden dangers, but also one of the most stable sources of long-term investments. This is due to the fact that today in insurance services, along with other types of services, there is a significant need of society. In this regard, the need to research the concept of «insurance service», its features and content, taking into account the lack of an unambiguous understanding of this concept in the doctrine and legislation is objective.

**Literature review.** The works of many domestic and foreign scientists are devoted to the study of issues in the sphere of obligations to provide services, including insurance services, in particular, Braginskyy M.I., Vitryansky V.V., Drozdova A.V.,



Yemelyanchyk S.Ye., Ilchenko G.O., Indyukov M.P., Ioffe O.S., Kabalkin A.Yu., Krasavchykov O.O., Krotov M.V., Pat-suriya N.B., Pidoprygora O.A., Reznikova V.V., Sannikova L.V., Stepanov D.I., Trofimenko A.V., Fedorchenko N.V., Shablov Ye.G., Sheshenin Ye.D. and other scientists.

The concept of «insurance services» was also researched by scientists-economists, among which, in particular, it should be recalled Gamankova O.O., Govorushko T.A., Osadets S.S., Yuldashv R.T., Yavorska T.V. However, today, despite the existence of several studies in the field of the contractual obligations of insurance, there is a need in the comprehensive reviewing the question of the concept of the insurance service as an object of civil rights.

**The purpose of the article** is the research of civil-law aspects of the definition of the concept of an insurance service as an object of civil rights, the establishment of its characteristics features and types of insurance services on the basis of a scientific analysis of the relevant norms of the current legislation of Ukraine and doctrinal approaches to their understanding.

**Main body of the article.** A characteristic feature of the insurance contract is that it belongs to a group of civil-law contracts for the provision of financial services. Common features that unite all contractual obligations to provide services in a single group are the features of the object: these are services of an intangible nature, in addition, services that are inextricably linked with the performer's personality [3, p. 318] (in our case, the provision of insurance services is inseparably linked with the activities of the insurer), and the beneficial effect of such an activity does not appear in the form of a certain foreseeable material result, as is the case in contract on perform works, but consists in the process of providing the service [4, p. 336].

Services, as a rule, are the result of non-productive activities and are provided on the basis of a relevant civil law contract between the person providing the service (the performer) and the person to whom the service is provided (by the consumer) [5, p. 464]. According to A.A. Telestakova [6, p. 51], N.V. Fedorchenko, the subject of the contract for the provision of services is the service itself, that is, the activity consisting in committing the performer of certain actions or activity, as well as

the useful effect of performing actions or activity of the performer which never acquires the form of a new thing [7, p. 160].

According to Article 177 of the Civil Code of Ukraine (hereinafter – the CC of Ukraine) [8] services are one of the types of objects of civil rights. However, to date, there is no legal definition of the service, and especially of the insurance service, neither in the CC of Ukraine nor in the Law of Ukraine «On Insurance».

Services, as like work, things, serve the satisfaction of human life needs and, in this capacity, have a common property – the consumer value. However, the services also have certain specific features, which determine the independent legal regulation of the obligation relations, within which these services are provided [9, p. 558]. The content of the service is actions aimed at satisfying the subjective needs of its recipient. In this case, the actions themselves are objective. They are filled with certain content and are performed in the volume, according to the purpose of the service. The subjective need of the recipient of the service will be satisfied insofar as the stated goal can be achieved by actions carried out in the required volume. The content of such actions determines the type of service, and their volume – the cost (price) of the service [9, p. 562].

Taking into account the provisions of Article 901 of the CC of Ukraine a service can be considered a certain action or activity that one party (the performer) undertakes to provide on the instructions of the other party (the customer), and the customer undertakes to pay the specified service the performer, unless otherwise stipulated by the contract. However, this definition is not perfect, since it does not contain the main features of the service, and does not distinguish the service from other actions, for example, the works. So, according to D. I. Stepanov, the features of the service are: 1) a set of actions that successively change or supplement each other; 2) the service has no substantiated result, it possesses the property of intangibility; 3) inseparability from the executing person; 4) the service provided by a specific person, is individualized, becomes to a certain extent unique, exclusive, although it continues to belong to a particular type of activity [10, p. 16].

Among the legal acts regulating relations in the provision of services in gen-

eral, the Law of Ukraine «On Protection of Consumer Rights» deserves special attention [11]. According to point 17 of Part 1 of Article 1 of this law, the service is the activity of the performer in providing the consumer with a material or non-material benefit specified in the contract, carried out on the individual order of the consumer to meet his personal needs.

Taking into account that insurance services in accordance with the Law of Ukraine «On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets» [12] are classified as types of financial services, their realization becomes possible provided that the requirements of the said legislative act are met. So, according to Part 5 of Article 1 of this Law, the service is a transaction with financial assets carried out in the interests of third parties for their own account or at the expense of these persons, and in cases stipulated by law – and at the expense of finances attracted from other persons, for the purpose of profit or maintain the real value of financial assets.

The classification of insurance services as financial services corresponds to international standards. Thus, in the General Agreement on Trade in Services (GATS) of 15/04/1994, adopted in the framework of the World Trade Organization, of which Ukraine is a member, there is a Financial Services Annex [13]. For the purposes of this Annex, a financial service is any financial service offered by a financial service provider of any member state. Financial services include all insurance services, as well as services related to insurance, banking and other financial services (except insurance).

According to the Annex to the General Agreement on Trade in Services, insurance services are: 1) direct insurance: life; insurance not related to life insurance; 2) reinsurance; 3) insurance intermediation, such as brokerage and agency services; 4) additional insurance services, such as consulting, actuarial, risk assessment and claims settlement services.

For the consumer of insurance services, the main ones in this list are direct insurance services. In Ukraine, these services are provided on the basis of an insurance contract. Other services provide quality and guaranteed provision of insurance protection and to some extent serve this process, that is, they form the insurance market.



In Article 125 of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, [14] which Ukraine ratified on September 16, 2014, the normative legal principles for all financial services, that are subject to liberalization, are established. It should be noted that in this Agreement, insurance services and their types are fixed in the same form as in the Annex to the General Agreement on Trade in Services. In connection with the above, there is a need for harmonization of domestic and international normative legal acts regulating the sphere of insurance, first of all, this concerns the CC of Ukraine and the Law of Ukraine «On Insurance», which do not contain the list of insurance services, specified in the Agreement.

In the scientific literature, an insurance service is understood as a contractual service, which consists in the implementation of compensation for material losses incurred by a person who is a party to contractual relations [15, p. 123]. As noted by G. A. Ilchenko, the insurance service is a set of actions of the debtor (insurer), aimed at satisfying of property and non-property interests of consumers of insurance services in a case of occurrence of certain events (insured cases), determined by the insurance contract, at the expense of cash means, collected in the insurer's funds by payment of insurance payments by the insured and receipt by the insurer of other income from the placement, investment or other use of means in these funds [16, p. 10].

From an economic point of view, according to A. A. Gamankova, insurance service is a financial service in the form of selling legally issued obligations for the provision of insurance protection, which is offered by insurers to potential insureds in the market [17, p. 79]. S. S. Osadets, identifying the insurance service and the insurance product, defines them as a complex of civil legal relations for the protection of property interests of individuals and legal entities in the event of occurrence of certain events (insurance cases), established by the insurance contract or the current legislation [18, p. 12].

In the civil-law literature, much less attention has been devoted to the problem of legal regulation of relations in the provision of financial services in general

and insurance in particular. Therefore, it is necessary to establish the characteristic features of the insurance service and its separation from other financial services.

Insurance services are characterized by those features that characterize services in civil law in general and financial services in particular. Most scientists distinguish the following features of services: non-material character, inseparability of production and consumption of services, inability of services to storage, variability (inconstancy), lack of ownership [19, p. 549-550, 20, 10]. So, the non-material nature of insurance services means that in the obligations to provide this type of service, the result of the performer's activity does not have a substantial content that could be seen, touched and so on. This is especially noticeable when the insurance case provided for in the contract has not come. In this case, the issue of payment of insurance compensation is not even raised. If the insurance case has occurred, the result of the insurer's activity will not be payment of insurance compensation, but compensation of damages within the limits of the amount of the insurance object necessary for returning to the status in which it was at the time of the conclusion of the insurance contract.

Inseparability of production and consumption of insurance services means that the creation, sale and consumption of insurance services occur simultaneously. The inability of insurance services for storage is connected with the impossible to make insurance services in advance and store for the purpose of subsequent sale. In turn, the variability (inconsistency of quality) of insurance services means that, like other services, the insurance service does not have guaranteed quality standards; therefore they have a high degree of uncertainty or changeability.

The next sign is the lack of ownership of the insurance service, which means that the insurer does not immediately have all the components of the property right (the right to own, use, and dispose of). The insured owns the insurance service, after the occurrence of the insurance event can take advantage of it, but can not dispose of (sell, give, etc.).

The presence of useful effect (utility) as a sign of insurance service is the ability to provide insurance protection of the insured's property interests against accidental and potential dangers that threaten

his life, health, property. In turn, the exclusivity of the insurance service depends on many factors: the level of innovation of this service in the insurance market, the availability of additional services, as well as the level of qualification of the specialists who provide it, and so on.

The inexhaustibility of the insurance service is that with proper risk assessment, with proper formation of insurance reserves, with use of the reinsurance and retrocession mechanism, compliance with the rules of the conduct of insurance activities in general, the possibility of providing insurance services will remain as long as there is demand.

As one of the signs of service, A. A. Telestakova calls the absence of a guaranteed positive result. In her opinion, the performer can not (and should not) guarantee a certain positive result, because in the services «sell» actions or activity that led to the result. The result lies outside the service and can be positive, negative or completely absent [20, p. 126].

In Part 1 of Article 902 of the CC of Ukraine another important feature of the service is fixed, this is namely personal fulfilment. Since in the obligations for the provision of services, the result of the performer's activity does not have material content, the main attention is paid to the activity of the performer, which must be performed personally. It is the personal character of the service that sets it apart from contract on perform works.

In turn, in Part 3 of Article 1 of the General Agreement on Trade in Services [13] for the purposes of this agreement, «services» include any type of service in any sector, excluding services provided in the exercise of public authority functions (that is, provided not on a commercial basis, not on a competitive basis by one or more service providers). From this definition, one more feature of services can be singled out (with the exception of services supplied in the performance of functions of state power), namely, the service is an activity that is carried out by the performer on a commercial basis, that is, in order to profit (although Part 1, Article 901 of the CC of Ukraine leaves the possibility to establish another in the contract).

In addition, qualitative characteristics of the insurance service should be determined and in the rules of insurance, which, in accordance with Article 17 of the Law of Ukraine «On Insurance» are



developed by the insurer for each type of insurance separately and are subject to registration in the authorized body when issuing a license to carry out the corresponding type of insurance.

The process of providing insurance services combines the unity, confrontation and dependence of the interests of the parties «insurer-insured». This is explained by the need for a balance between ensuring the financial stability of the insurer on the one hand and providing insurance protection to the insured. It is in the interests of insurer – to minimize costs, including by reducing the insurance compensation, and in the interests of insured – to receive insurance coverage in full.

Payment of insurance services precedes their provision. According to Article 983 of the CC of Ukraine the insurance contract comes into force from the moment the insured makes the first insurance payment, unless otherwise stipulated by the contract. The insurance service has time limits, that is, insurance protection is effective for a certain period of time. The insurance contract is concluded for a clearly defined period. In addition to temporary borders, the territorial limits of the contract may be established in the insurance contract.

Insurance services are the result of activities of a clearly defined range of subjects (insurers). According to Article 2 of the Law of Ukraine «On Insurance», insurers can only be financial institutions that are created in the form of joint-stock, full, limited partnerships or societies with additional responsibility, and who have received a license to carry out insurance activities. The subject of the insurer's direct activity can only be insurance, reinsurance and financial activities associated with the formation, placement of insurance reserves and their management.

As for the types of insurance services, then depending on the subject of the insurance contract, defined by Article 980 of the CC of Ukraine and Article 4 of the Law of Ukraine «On Insurance», insurance services can be classified into three groups:

1) insurance services in the field of personal insurance covering the property interests of individuals related to life, health, disability and pension provision;

2) insurance services in the field of property insurance, where the property in-

terest of the insured is connected with the possession, use and disposal of property;

3) insurance services in the field of liability insurance, providing insurance protection of property interests, both physical and legal persons, connected with the probability of causing damage to a person or his property, as well as damage, caused to a legal entity.

Classification, depending on the conditions for the provision of insurance services, is based on voluntary and compulsory conditions. As provided in Part 1 of Article 5 of the Law of Ukraine «On Insurance» at the form the insurance can be voluntary or mandatory. Types of voluntary and compulsory insurance are listed in Article 6 and Article 7 of the Law of Ukraine «On Insurance», respectively.

Recently, with the expansion of both offers on the insurance services market and an increase in the number of transactions actually concluded, the question arises as to the proper quality of the insurance services provided.

Since the insurance service is realized before the occurrence of the insurance event and after its occurrence, both at the first and second stage it is possible to raise the question of its quality [2, p. 10]. Naturally, the evaluation of the quality of the insurance service at the first stage is unique, since before the insurance event the insurer, except for assessing the insurance risk and issuing the policy, does nothing. But for the consumer, the influence of the corporate name of the insurance organization and its business reputation is important. In other words, the reputation, reliability, and credibility of the insurer determine the quality of the insurance service before the occurrence of the insurance event. At the same time, licensing and certification allow us to assess the prerequisites for the quality work of the performer, and not the quality of the service provided to a particular person.

At the second stage of the service implementation, the real actions of the insurer take place. If the insurer makes an insurance payment in the required amount and in the proper time, then it should be said about the compliance of the insurance service with the quality requirements. If there are claims to the payment term or its size, then the insurance service is substandard. If the insurer reasonably denied the insurance payment, then this does not

mean that the insurance service itself is substandard; it will be substandard if the insurer denied it unreasonably.

In our opinion, at the second stage of realization of the insurance service, the issue of quality of maintenance, rather than the quality of service, acquires great urgency. In particular, the most characteristic example of insurance maintenance is the correct informing the consumer (the insured) about the basic consumer properties of the insurance service. So, the insured, by virtue of the requirements of the law and the contract, must represent the difference between the conditional and unconditional franchise in insurance relations, must know the method and term for notifying the insurer about the insurance event. The receipt or non receipt of this information by the insured depends on the insurer. This is the quality of insurance maintenance. To date, there is no motivation for the insurer, perhaps because no one makes demands on the quality of the insurance service.

Thus, the quality of insurance service can be understood as the presence of appropriate properties that can meet the needs of individuals and legal entities in protecting their interests, as well as the appropriate level of insurance maintenance that is relevant not only throughout the performance of the insurance contract, but also at the conclusion of the contract before coming its into force.

It seems that the formation of criteria for the quality of insurance services should be undertaken by a specially authorized central executive body for insurance supervision, which is the National Commission that carries out state regulation in the sphere of financial services markets.

**Conclusions.** Summing up, we can formulate the following conclusions.

1. The insurance service is a set of actions of the debtor (insurer), aimed at satisfying of property and non-property interests of consumers of insurance services in a case of occurrence of certain events (insured cases), determined by the insurance contract, at the expense of cash means, collected to the insurer's funds by payment of insurance payments by the insured and receipt by the insurer of other incomes from the placement, investment or other use of means of these funds.

2. Characteristic features of insurance service as one of the types of financial ser-



vices are: 1) is accompanied by the movement of financial assets (cash), which provides for the execution by the executor (insurer) of the relevant financial transactions, contemplated by Article 31 of the Law of Ukraine «On Insurance»; 2) is carried out in the interests of third parties; 3) is carried out on a paid basis (payment precedes the provision) 4) is provided on the basis of the insurance contract; 5) is a set of financial and related (consulting, actuarial services, services for the settlement of claims, etc.).

3. The totality of actions, of which the insurance service consists, is disclosed in the course of its provision. However, the stages of providing insurance services are not considered in the law literature and remain outside of the legislator's attention; therefore it negatively affects the quality of the insurance service, and most importantly – the ability to protect the rights of consumers of insurance services in the event of their breach.

#### List of references:

1. Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
2. Чебунин А. Качество страховой услуги / А. Чебунин // Правосудие в Восточной Сибири. – 2003. – № 2-3. – С. 10.
3. Цивільне право України. Особлива частина / За ред. О.В. Дзери. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – С. 318.
4. Бланд Д. Страхование: принципы и практика / Д. Бланд. – Москва : НОРМА, 1998. – С. 336.
5. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. – 526 с.
6. Телестакова А.А. Правове регулювання відносин з надання послуг. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – С. 51.
7. Федорченко Н.В. Договірні зобов'язання з надання послуг: проблеми теорії і практики: монографія Н.В. Федорченко. – К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2015. – С. 160.
8. Цивільний кодекс України: Прийнятий 16 січня 2003 р. – К. : Алерта, 2017. – 306 с.
9. Степанович Д.Г. Послуга як об'єкт цивільних прав / Д.Г. Степанович // Актуальні проблеми держави і права, 2011. – С. 558.

10. Степанов Д.И. Услуги как объект гражданского права / Д.И. Степанов. – М., 2005. – С. 16.

11. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

12. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

13. Генеральна угода про торгівлю послугами від 15.04.1994 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981\\_017/page2](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_017/page2).

14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

15. Вовчак О.Д., Завійська О.І. Страхові послуги / О.Д. Вовчак. – Львів : Видавництво «Компакт-ЛВ», 2005. – 656 с.

16. Ільченко Г.О. Цивільно-правовий захист прав споживачів страхових послуг : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.03 / Г.О. Ільченко. – Київ, 2016. – С. 10.

17. Гаманкова О.О. Ринок страхових послуг України: теорія, методологія, практика: монографія / О.О. Гаманкова. – Київ : КНЕУ, 2009. – С. 79.

18. Страхування: Підручник / Керівник авт. колективу і наук. ред. С.С. Осадець. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – 599 с.

19. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. – 5-е вид., перероб. і допов. / за ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – Т. II. – 1120 с.

20. Телестакова А.А. Договір про надання послуг у сучасному цивільному праві / А.А. Телестакова // Наше право. – № 3. – 2010. – С. 125.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Миловская Надежда Васильевна** – кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства имени академика Ф.Г. Бурчака Национальной академии правовых наук Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Milovskaya Nadezhda Vasilyevna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Research Associate of F. H. Burchak Scientific-Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

*milovska@bigmir.net*



УДК 347.73.336

## ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СРЕДСТВО СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Лина МИЩЕНКО,

старший преподаватель кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности факультета № 6  
Харьковского национального университета внутренних дел

### Аннотация

Автор подчеркивает, что в условиях активного проведения в Украине комплекса реформ, нацеленных на европейские ценности, модернизацию социальных институтов, в том числе и средств правового воздействия, институт ответственности требует адекватного научного переосмысления в контексте текущих изменений экономического и политического характера. Исследовано содержание и признаки финансово-правовой ответственности в отношениях по формированию, распределению и использованию публичных финансовых ресурсов. Сформулировано авторское понятие «финансово-правовая ответственность», выяснена сущность мер воздействия за нарушения финансового законодательства. Предложены изменения и дополнения в действующее финансовое законодательство, которые нацелены на совершенствование процедуры финансового контроля.

**Ключевые слова:** финансово-правовая ответственность, финансовый контроль, финансовые санкции, финансовое законодательство, финансовые правонарушения.

### FINANCIAL AND LEGAL RESPONSIBILITY AS A MEANS OF COMPLIANCE WITH THE LAW IN FINANCIAL RELATIONS

L. MISHCHENKO,

Senior Lecturer of the Department of Legal Support of Economic Activity of the Faculty № 6  
of Kharkiv National University of Internal Affairs

### Summary

The author emphasizes that in terms of active implementation of a complex of reforms aimed at European values, modernization of social institutions, including legal means, the institution of liability requires adequate scientific rethinking in the context of current economic and political changes. The content and features of financial and legal liability in the relations for the formation, distribution and use of public financial resources are researched. The author's notion of "financial and legal liability" has been formulated; and the essence of measures of influence for violations of financial legislation has been clarified. The author has suggested amendments and alterations into the current financial legislation, which are aimed at improving the procedure of financial control.

**Key words:** financial and legal liability, financial control, financial sanctions, financial legislation, financial offenses.

**Постановка проблемы.** Институт ответственности занимает центральное место в системе средств обеспечения законности, стабильности и эффективности развития финансовых отношений, поскольку финансовые ресурсы в общественном производстве имеют решающее значение, а их оборот влияет на справедливое и беспристрастное распределение национального дохода.

В условиях активного проведения в Украине комплекса реформ, нацеленных на европейские ценности, модернизацию социальных институтов, в том числе и средств правового воздействия, институт ответственности требует адекватного научного переосмысления в контексте текущих изменений экономического и политического характера. В условиях становления новой административной системы в стране и реформирования

бюджетных отношений поиск правовых средств предупреждения, выявления и наказания нарушителей финансовой дисциплины приобретает актуальное значение, а концепция института финансово-правовой ответственности нуждается в обновлении.

**Состояние исследования.** Вопрос финансово-правовой ответственности исследуются учеными, специалистами финансово-правовой науки, и на сегодняшний день не вызывает сомнения ее существование наряду с другими видами юридической ответственности, однако не существует единства во взглядах на сущность этой категории. Так, в словаре «Финансово-правовых терминов» под редакцией академика Л.К. Вороной под финансово-правовой ответственностью понимаются правоотношения, возникающие в области финансовой деятельно-

сти между государством или органами местного самоуправления и другими субъектами финансовых отношений (физическими лицами, юридическими лицами и т.п.) на основании финансовых правонарушений, в которых реализуются их взаимные обязанности нести неблагоприятные последствия за нарушение финансово-правовых норм [1, с. 494]. В учебной литературе указывается, что финансовая ответственность является формой реализации государственно-властного принуждения, которая возникает при нарушении предписаний финансово-правовых норм и заключается в применении специально уполномоченными органами к правонарушителю предусмотренных законом санкций [2, с. 215]. Мнение по поводу основного признака финансовой ответственности, которая заключается в применении фи-



нансово-правовых санкций к нарушителям, разделяют некоторые ученые. В работах А.А. Музыки [3, с. 78], Д.О. Гетманецва [4, с. 13], А.Г. Пышного [5, с. 80] и других определяется принудительный характер финансовой ответственности и наличие финансовых санкций как ее признаков. Иногда финансово-правовая ответственность отождествляется с финансовыми санкциями [6, с. 50]. В научных исследованиях доказываются существование финансово-правовой ответственности как вида юридической ответственности, определяются ее особенности [7; 8]. С обновлением Налогового кодекса Украины (далее – НКУ) и Бюджетного кодекса Украины (далее – БКУ) финансовая ответственность получила законодательную основу, однако существуют пробелы и несогласованности в нормах налогового законодательства по ее сущности и процедуры применения.

Нормами НКУ устанавливается финансовая ответственность как вид юридической ответственности, вместе с уголовной и административной ответственностью, что применяется за нарушение законов по вопросам налогообложения и другого законодательства, контроль за исполнением которого возлагается на органы налогового контроля. Финансовая ответственность применяется в виде штрафных (финансовых) санкций, (штрафов) и / или пени (ст. 111.2 НКУ) [9]. Определение финансово-правовой ответственности путем сочетания с финансово-правовыми санкциями, считаем, ограничивает ее сущность, поскольку применяются и другие меры наказания за нарушение финансового законодательства, а также отсутствует единство взглядов ученых на понятие «финансовая санкция». Также в законодательстве не устанавливается финансовая ответственность за нарушение бюджетного законодательства, хотя в действующем БКУ устанавливаются виды мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства, которые обуславливают применение различных видов мероприятий, среди которых и финансовые наказания (ст. 117 БКУ). При наличии финансовых и других мер наказания за финансовые правонарушения в действующем бюджетном законодательстве отсутствует понятие «финансово-правовая ответственность», хотя и устанавливается гражданская, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность за нарушение бюджетного

законодательства (ст. 121 БКУ). Учитывая, что финансовая ответственность является составляющей проведения действенного финансового контроля, который выступает условием эффективного регулирования финансовых отношений, включающих в себя бюджетные, налоговые, валютные, банковские отношения в сфере оборота наличных и другие, совершенствование теории и практики применения средств финансовой ответственности является одним из важнейших факторов обеспечения экономической стабильности страны и законности обращения публичных финансовых ресурсов.

**Цель статьи** заключается в установлении сущности финансово-правовой ответственности, определении ее признаков с учетом практики применения действующего налогового законодательства и обоснованием путей его совершенствования на основании современных тенденций развития финансовых отношений.

**Изложение основного материала.** Обзор научных исследований финансово-правовой ответственности свидетельствует о двух основных взаимосвязанных положениях, с которыми сочетают определения ее сущности. Во-первых, финансовая ответственность – это разновидность юридической ответственности с присущими ей характеристиками. Во-вторых, финансовая ответственность – это заключительный этап, конечная стадия процедуры финансового контроля, поскольку привлечение к финансово-правовой ответственности означает возобновление законности в финансовых отношениях и наказание виновных.

Характеристика юридической ответственности по сравнению с финансово-правовой ответственностью свидетельствует о присущих общим признаках. Юридическая ответственность отмечается присутствием таких обязательных черт, как: наличие совершенного правонарушения, реализация формы государственного принуждения в соответствующих общественных отношениях, меры наказания, применяемые к нарушителям [2, с. 235].

Каждый из указанных элементов имеет специфику в ответственности, применяется за нарушение финансового законодательства, в частности бюджетного, налогового и др. В бюджетных правоотношениях ответственность определяется нормами раздела 5 БКУ «Контроль за соблюдением бюджетного законодательства и ответственность за

нарушение бюджетного законодательства», согласно которому устанавливаются контрольные полномочия субъектов бюджетного контроля, а также и другие элементы, которые свидетельствуют о специфических чертах ответственности за нарушение бюджетного законодательства как разновидности финансово-правовой ответственности. Нарушение бюджетного законодательства определяется как нарушение участником бюджетного процесса, установленного нормами БКУ, или другим бюджетным законодательством норм относительно составления, рассмотрения, утверждения, внесения изменений, исполнения бюджета и отчетности о его исполнении. В ст. 116 БКУ устанавливаются виды нарушений бюджетного законодательства, в частности таких, как включение недостоверных данных в бюджетные запросы, нарушение установленных сроков представления бюджетных запросов или их непредставление, нарушение порядка и сроков открытия (закрытия) счетов в органах Государственной казначейской службы Украины, нецелевое использование бюджетных средств и другие. Таким образом, нарушения, которые совершены в бюджетном процессе, имеют специфическую черту, они связаны с организацией бюджетной деятельности, с формированием, распределением и использованием бюджетных средств, то есть имеют главный признак – бюджет.

Меры наказания устанавливаются нормами ст. 117 и включают такие, как приостановление операций с бюджетными средствами, приостановление и уменьшение бюджетных ассигнований, возврат бюджетных средств в соответствующий бюджет и беспорочное изъятие средств из местных бюджетов, имеют для нарушителей финансовые последствия. Об их названии, таком как «финансовые санкции» или «штрафы», в данных статьях речь не идет, но перечисленные мероприятия несут материальное, финансовое наказание и могут рассматриваться именно как вид финансовой санкции. В НКУ содержится дефиниция, согласно которой штрафная санкция (финансовая санкция, штраф) – это плата в виде фиксированной суммы и / или процентов, которая взимается с налогоплательщика в связи с нарушением им требований налогового законодательства и другого законодательства, контроль за соблюдением которых возложен на контролирующие органы, а



также штрафные санкции за нарушения в сфере внешнеэкономической деятельности (ст. 14.1.265) [9]. Учитывая денежное содержание наказания и вид правонарушения, применение материального наложения на нарушителя, которое можно определить через одну дефиницию, а не тождественные понятия, которые затрудняют его понимание, является признаком финансовых санкций. Считаем, что финансовые санкции, несмотря на вид финансового нарушения, и являются отличительной чертой финансовой ответственности, поскольку несут прямое или опосредованное финансовое влияние на деятельность нарушителя.

Другие указанные меры за нарушение бюджетного законодательства реализуются в форме административного наказания, в частности предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства или приостановлении действия решения о местном бюджете, или другие, которые также несут опосредованную, но, возможно, финансовую нагрузку на нарушителя. Наличие административных наказаний, связанных с бюджетной деятельностью, является признаком бюджетно-правовой ответственности, но как разновидность финансово-правовой.

Применение особых видов наказания в виде финансовых санкций, которые имеют материальное содержание за согласно установленному действующему финансовому законодательству правонарушения, которые также характеризуются специфическими чертами, является особенностью финансово-правовой ответственности.

Применение мер наказания за нарушение бюджетного, налогового или иного вида финансового законодательства является формой реализации государственного принуждения в соответствующей сфере финансовых отношений, поскольку принуждение, основанное на праве, рассматривается не только как средство государственного влияния на поведение, а и одновременно как способ, специфический метод правового регулирования, заключается в применении органами государственной власти, ее должностными лицами соответствующих мер принуждения к обязанным субъектам. Анализируя финансовое принуждение, Ю.А. Ровинский определил, что к системе мер финансово-правового принуждения относятся: во-первых, государственно-принудительные меры, что является реакци-

ей государства на действия конкретного субъекта финансового права, на факт его противоправного поведения (основная группа), которые делятся на: а) юридические санкции; б) меры, применяемые с целью прекращения противоправных действий субъектов финансового права, – меры пресечения; а во-вторых, предупредительные (превентивные) меры, которые предшествуют применению финансовых санкций и целью которых является предупреждение совершения правонарушений в сфере финансовой деятельности, своевременное их прекращения и контроль за мобилизацией, распределением и использованием фондов денежных средств [8, с. 111].

Использование мер финансово-правовой ответственности является обязательным элементом финансового контроля, поскольку без результатов контрольной деятельности обеспечение законности в финансовых отношениях остается декларативным.

Со временем несколько менялись подходы к определению понятия финансового контроля. Наиболее содержательным, учитывая современные реалии, выглядит определение финансового контроля, предложенное

Л.А. Савченко, которая под последним понимает деятельность государственных органов и негосударственных организаций, наделенных соответствующими полномочиями, направленную на обеспечение законности, финансовой дисциплины, рациональности в ходе мобилизации, распределения и использования финансовых ресурсов государства [10, с. 19].

Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является раскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях – привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем. Таковую цель контроля раскрывает

Лимская декларация руководящих принципов контроля от 01.01.1977 г. и прямо подчеркивает ответственность уполномоченных контролирующих органов перед обществом. Кроме этого, она в ст. 16 предусматривает отчетность высшего контролирующего органа перед парламентом и перед общественностью [11].

Значение финансового контроля, как утверждает В.П. Нагребельный, заключается в том, что при его осуществлении проверяются:

1) соблюдение установленного порядка в процессе финансовой деятельности органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами;

2) экономическая обоснованность и эффективность осуществления действий, соответствие их задачам государственных и местных (административно-территориальных) образований.

Таким образом, финансовый контроль является важным способом обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности [12, с. 60].

На ответственности органов государственной власти в сфере финансовых отношений сосредоточивает внимание и Закон Украины «О предотвращении коррупции». Так, в соответствии с Разделом 8 «Финансовый контроль» указанного Закона субъекты декларирования обязаны ежегодно до 1 апреля подавать по месту работы (службы) декларацию об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера за прошлый год по форме, которая прилагается к настоящему Закону. Финансовый контроль осуществляется путем проведения проверок своевременности представления и правильности заполнения декларации, осуществления логического и арифметического контроля. Нарушение требований финансового контроля влечет наложение штрафов. За несвоевременное представление декларации лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, следует наложение штрафа от пятидесяти до ста необлагаемых минимумов доходов граждан (ст. 172 Закона Украины «О предотвращении коррупции»). Таким образом, штраф, как следствие финансового контроля, в этих отношениях свидетельствует о финансовом характере наказания. Кроме обязанности лиц декларировать свои доходы,



существует обязанность государства восстанавливать права лиц, затронутые в пределах их отношений с государством. В частности, ст. 25 вышеупомянутого Закона указывает, что физические и юридические лица, права которых нарушены в результате совершения коррупционного правонарушения и которым причинен моральный или имущественный вред, ущерб, имеют право на восстановление прав, возмещение убытков, вреда в установленном законом порядке. Убытки, вред, причиненные физическому или юридическому лицу в результате незаконных решений, действий или бездействия субъекта, который осуществляет меры по предотвращению и противодействию коррупции, возмещаются в установленном законом порядке [13].

В соответствии с Законом Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине» к основным функциям органа государственного финансового контроля принадлежит право привлекать к ответственности виновных лиц и применять такие санкции, как приостановление бюджетных ассигнований и остановка операций с бюджетными средствами [14].

Однако финансово-правовая ответственность как вид юридической ответственности действующим нормативным актом, как и БКУ, не определяется. Учитывая признаки юридической ответственности, а также задачи и функции финансового контроля, возможно сформулировать определение финансово-правовой ответственности.

Финансово-правовая ответственность – это вид юридической ответственности, которая определяется законодательством и применяется за совершенное нарушение финансового законодательства в виде принудительных мер, которые несут финансовое наказание. Представленное определение целесообразно ввести в закон Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине» как дефиницию, поскольку официальное толкование явления, которое существует в практике финансовой деятельности и обеспечивает правовой порядок организации финансового контроля, его заключительную стадию, будет способствовать четкому определению видов финансовых наказаний за соответствующие правонарушения в виде финансовых санкций. По нашему мнению, целесообразно законодательно

урегулировать вопрос финансово-правовой ответственности. Для этого необходимо определить на законодательном уровне не только дефиницию «финансово-правовая ответственность», а и принудительные меры – финансовые санкции, которые применяются к нарушителям налогового законодательства.

**Выводы.** Вопрос организации финансового контроля, как устанавливает действующее законодательство, реализуется путем проведения средств финансового контроля, которые нацелены на обеспечение законности финансовой деятельности, предупреждение нарушений финансовой дисциплины, устранение этих нарушений и привлечение виновных к ответственности в форме финансового наказания. Функция наказания в виде принудительных санкций возлагается на финансово-правовую ответственность как конечный этап финансового контроля. Итак, финансово-правовая ответственность является видом юридической ответственности в финансовых правоотношениях, характеризуется наличием особых видов предупреждения и пресечения финансовых преступлений в виде принудительных мер, имеющих материальное содержание. Поскольку практика осуществления финансового контроля наталкивается на несовершенство в правовом обеспечении, его процедуры требуют устранения пробелов в действующем финансовом законодательстве, в частности в бюджетном, с целью усовершенствования правовых оснований организации финансового контроля.

#### Список использованной литературы:

1. Словарь финансово-правовых терминов / [под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Л.К. Вороновой]. – 2-е изд., перераб. и дополн. – К. : Алерта, 2011. – 558 с.
2. Финансовое право Украины: учебник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, И.Е. Криницький ; под ред. М.П. Кучерявенка. – К. : Юринком Интер, 2006. – 320 с.
3. Финансовое право: учеб. пособие / Музыка А.А. – 2-е издание. – К. : Изд. ПАЛІВОДА А.В., 2005. – 280 с.
4. Гетманцев Д.А. К вопросу о предмете и методе финансового права / Д.А. Гетманцев // Финансовое право. – № 2. – 2008. – С. 13.
5. Пышный А.Г. Понятие финансово-правовой санкции / А.Г. Пышный //

Проблемы финансового права. – Черновцы, 1996. – Вып. 2. – С. 80.

6. Хаменушко И.В. О правовой природе финансовых санкций / И.В. Хаменушко // Юридический мир. – 1997. – № 1. – С. 46–50.

7. Иванский А.И. Финансово-правовая ответственность: теоретический анализ [Текст]: монография / А.И. Иванский. – Одесса : Юридическая литература, 2008. – 504 с.

8. Ровинский Ю.А. Государственное принуждение в системе финансового права Украины [Текст]: монография / Ю.А. Ровинский. – Запорожье : КПУ, 2011. – 404 с.

9. Налоговый кодекс Украины: Закон Украины от 02.12.2010 г. № 2755-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

10. Савченко Л.А. Правовые проблемы финансового контроля в Украине : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л.А. Савченко ; Нац. юрид. академия имени Ярослава Мудрого. – Харьков, 2002. – 42 с.

11. Римская декларация руководящих принципов контроля от 01.01.1977 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001).

12. Финансовое право Украины. Общая часть / под общ. ред. В.П. Нагребельного. – К., 2003. – 213 с.

13. О предотвращении коррупции: Закон Украины от 14.10.2014 г. № 1700-VII // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР), 2014, № 49.

14. Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине от 16.10.2012 г. № 5463-VI // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР), 2013, № 93.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Мищенко Лина Владимировна** – старший преподаватель кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности факультета № 6 Харьковского национального университета внутренних дел

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Mishchenko Lina Vladimirovna** – Senior Lecturer of the Department of Legal Support of Economic Activity of the Faculty № 6 of Kharkiv National University of Internal Affairs

*stanislav2107@mail.ru*



УДК 342.7

## THE PROBLEMS OF REALIZATION OF FREEDOM CONSCIENCE AND FREEDOM OF RELIGIONS IN THE OCCUPIED TERRITORIES IN THE EAST OF UKRAINE

Larisa MOISEYENKO,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of General scientific training of Industrial Institute of the SHEI «Donetsk National Technical University»

### Summary

This article analyses the problem of realization of freedom of conscience and religious organisations in the occupied territories of Donetsk region in Ukraine during the armed conflict. It is shown that the implementation of the «Russian World» created poor conditions for religious denominations in the occupied territories. Almost all religious denominations other than Ukrainian Orthodox Church (Moscow Patriarchate) suffered repression, confiscation or material damage during the armed conflict. In the occupied territories the rights are violated and freedoms challenged the possibility of universal freedoms, the ability to implement universal values. Proved that the situation needs attention of Ukrainian religious studies, international community. advocacy of religious freedom in the occupied territories, to use all diplomatic means to recognize the «politics» of «People's Republics» as discriminatory policies towards the religious organizations and consider their victims as those of religiously motivated terrorism.

**Key words:** religious terrorism, «Russian World», freedom of conscience and religious organizations, Ukrainian Orthodox Church, the «Donetsk People's Republic», «Luhansk People's Republic», Ukraine, occupied territories, Donetsk region.

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И СВОБОДЫ РЕЛИГИЙ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ

Л. МОЙСЕЕНКО,

кандидат исторических наук, доцент кафедры общенаучной подготовки Индустриального института ГВНЗ «Донецкий национальный технический университет»

### Аннотация

В статье проанализированы проблемы реализации свободы совести и религиозных организаций на временно оккупированных территориях Донецкой области Украины во время вооруженного конфликта. Показано, что в результате реализации политики «Русского мира» на оккупированных территориях Донецкой области созданы неудовлетворительные условия для представителей различных конфессий, кроме Украинской Православной Церкви (Московского Патриархата) и ее верующих. Почти все религиозные конфессии подверглись преследованиям или понесли материальный ущерб в течение вооруженного конфликта. На оккупированных территориях нарушаются права и свободы, под вопросом – возможность реализации общих свобод, универсальных ценностей. Доказано, что ситуация требует внимания религиоведов и международного сообщества, осуществления профессионального мониторинга, экспертного анализа, адвокации религиозной свободы на оккупированных территориях, использования всех дипломатических средств для признания «политики народных республик» в отношении религиозных организаций политикой дискриминационной, а их жертв – жертвами религиозно мотивированного терроризма.

**Ключевые слова:** Религиозный терроризм, «Русский мир», свобода совести и религиозных организаций, Украинская Православная Церковь, «Донецкая Народная Республика», «Луганская Народная Республика», Украина, оккупированные территории, Донецкая область.

**Formulation of the problem.** The scale and magnitude of the attacks that the civilian population is subject to in the southeastern parts of Ukraine, is sufficient to qualify them as crimes against humanity as defined in international law. Since the conflict began, dozens of places of worship have been seized and are currently under the control of paramilitary groups. The increasing frequency of physical attacks have forced believers to flee or to practice their religion in secret. Abductions, torture and other ill treatment, indiscriminate shelling and persecution for expressing individual views are among the atrocities that currently take place in

the conflict zone. Analysis of these crimes has revealed the systemic and widespread character of persecution based on religious beliefs. Moreover, careful examination of many cases has shown that religion is one of the key motivations and justifications for criminal activity by the illegal paramilitary groups in the so-called Donetsk and Luhansk People's Republics [1].

**The relevance of the topic** is determined by the fact that human rights group's field teams have gathered numerous testimonies, evidence and proof of various crimes against humanity and war crimes that took place in eastern Ukraine during 2014-2017. The situation in the

Donbass is complicated because there is no legitimate government that could bear responsibility for human rights and fulfill international obligations in this area. Since the problem has gone beyond the local, it requires the attention not only of Ukrainian scientists, but also representatives of international organizations.

**State of the research.** This problem did not become the subject of many serious scientific studies. There are only isolated articles and individual studies of human rights defenders, politicians, historians or publicists. For example, Michael Cherenkov describes the religious situation in the occupied territories of the Do-



netsk region and sees in the actions of the occupiers the manifestations of religious extremism [2]. It is necessary to highlight the report prepared by Center for Civil Liberties and International Partnership for Human Rights in the framework of the Civic Solidarity Platform. This report outlines the major crimes committed on the grounds of religious discrimination and demonstrates how religion has been invoked within the rhetoric of persecution employed by illegal combatant groups [3].

**The purpose of the article** is to show the major crimes committed on the grounds of religious discrimination and demonstrate how religion has been invoked within the rhetoric of persecution employed by illegal combatant groups in the so-called Donetsk and Luhansk People's Republics.

**The main material.** The government of modern Russia implements the policy of the «Russian world» both inside the country and outside it very actively.

The main idea of the policy of the «Russian world» is that it would transform the multinational and multireligious Russia into Russia, which will be dominated by the Orthodox Slavs.

Representatives of human rights organizations and representatives of non-Orthodox religious confessions constantly criticize the laws passed by the State Duma of the Russian Federation recently.

Especially human rights defenders criticize the laws that regulate the rights to freedom of conscience, as well as the rights of religious organizations.

For example, most of all criticize the changes to the law of June 6, 2016, which is called «On Counteracting Terrorism» (Yarovaya-Ozerov's package) [4].

Therefore, many researchers drew attention to the fact that the politics of modern Russia resembles the policy of the Russian Empire.

Russia wants to restore the past power and constantly turns to the experience of the past years. It should be said that the experience of the past years is not always positive for inheritance.

Thus, during the reign of Emperors Nicholas First the main directions of state-church relations were formed.

These relations were built according to the formula «Orthodoxy – autocracy – nationality». This course was fixed legislatively and almost did not change until 1917.

All spheres of the life of society were subordinated to state power in the Russian Empire. This was the principle of absolutism. Religious denominations also were under strict the state control.

State-church relations were built on the basis of principles: the protection of Orthodoxy, the denial of human rights for religious self-determination; Legal hierarchy of confessions, inequality of rights for different Religious denominations.

The government interfered in the internal church activities of the confessions; Missionary activities were forbidden for all religious confessions, except for the Orthodox Church.

Thus, we can say that the Russian Federation, with the help of the ideology of the «Russian world», returns to the legislation of the Russian Empire and turns into a «prison for the people» and a «knot of contradictions».

Modern state-church relations in Russia differ from the laws of the Russian Empire in that in modern Russia there is as yet no ban on atheism, there is no ban on the choice of religion and the head of state is not yet the head of the church. We hope that this will not happen.

Ukraine saw the real face of the «Russian world», which turned out to be very harsh.

In 2014, the Russian Federation violated the borders of the Ukrainian state, annexed the Crimea.

Following the occupation of Crimea by the Russian army in March 2014, the Russian-backed paramilitary groups seized control of several cities in the Donetsk and Luhansk regions and proclaimed the territories as the Donetsk People's Republic (DPR) and the Luhansk People's Republic (LPR). The Ukrainian government responded by launching an Anti-terrorist Operation in the region, sending National Guard troops and volunteer battalions to liberate the territories. With Russian military, financial and political support, the pro-Russian paramilitary groups held their positions and this military conflict remains unresolved [5].

In the occupied territories of Donbass the Russian government supports illegal formations, which have been called «people's republics» «DPR» and «LPR» up to now.

Later, the military conflict between Ukraine and Russia was given an informal name «hybrid war».

The governments of illegal formations («DPR» and «LPR») are also guided by the ideology of the «Russian world» in internal politics. This policy of the «Russian world» has done a lot of harm to people in the Donbas.

The main staple of the «Russian world», and then the main actor of the «Russian Spring» was the Russian Orthodox Church.

The annexation of the Crimea was justified by the sacred significance of the ancient Chersonesos, and the war against Ukraine was defended by Orthodoxy [6].

Then appeared the «Orthodox army». It began to fight against «Uniates, schismatics and sectarians» for the «purity of the Orthodox faith».

The «armed forces» of the illegal formations «DPR» and «LPR» include units that call themselves religious organizations.

For example, the «Russian Orthodox Army», the Orthodox battalion «East», the Legion of St. Istvan, the battalion of the Blessed Virgin Mary Augustus «August». This allows us to say that the basis of the conflict is a large proportion of the religious component.

Moreover, careful examination of many cases has shown that religion is one of the key motivations and justifications for criminal activity by the illegal paramilitary groups in the so-called «Donetsk and Luhansk People's Republics» [7].

Previously, researchers talked about the high level of freedom of religions and tolerance in Ukraine as a whole.

But after 2014, reports began to appear about a number of violations of religious freedom in Ukraine, but especially in the occupied territories.

All religious denominations, except for the Ukrainian Orthodox Church (MP), were threatened with destruction in the occupied territories, survived kidnapping, torture, murder, destruction or seizure of religious buildings.

The recorded violations of «conscience freedom» and «freedom of religious organizations» made the creation of conditions for the protection of rights and freedoms, the protection of universal values, compliance with existing international law impossible in the territories that are under control the «DPR» and «LPR».

This situation regarding the need for professional monitoring, expert analysis, advocacy of religious freedom in the occu-



pied territories, to use all diplomatic means to recognize the «politics» of «People's Republics» as discriminatory policies towards the religious organisations.

Special working groups, representatives of international organizations recorded numerous facts of violations of rights, war crimes with the outbreak of hostilities in the Donbas.

They hope to attract the attention of international stakeholders to these grave crimes so that a common strategy can be implemented to put a stop to them.

And this concerns not only the destruction of churches, prayer houses, but also the death of believers during the shelling. The requisitions of religious buildings, the growth of religious intolerance, and persecution for the expression of their views, religious beliefs also exist.

Undoubtedly, the violation of religious rights, persecution of people and groups on religious grounds is expected in the occupied territories, since these violations are the result of the policy of the «Russian world».

This policy is reflected in laws and documents of the «DPR» and «LPR».

It should be noted that the normative documents of the «DPR» were edited for three consecutive years and today reflect the declarative right to freedom of conscience.

Thus, the Constitution of the «Donetsk People's Republic» recognizes ideological and political diversity, multi-party system (article 9). Religious organizations are separated from the state and have equal rights before the law. It is noted that one religion or ideology cannot be established as state or mandatory.

Article 13 guarantees the equality of human and civil rights and freedoms regardless of sex, race, nationality, language, origin, property and official status, place of residence, attitude to religion, beliefs, membership in public associations, and other circumstances. Any form of restriction of the rights of citizens on grounds of social, racial, national, linguistic or religious affiliation is prohibited. Article 21 guarantees freedom of conscience, freedom of religion, including the right to profess individually or in association with others any religion or not to profess any, freely choose, have and disseminate religious and other beliefs and act in accordance with them. Article 22 prohibits propaganda or agitation, incite-

ment to social, racial, national or religious hatred and hatred, propaganda of social, racial, national, religious or linguistic advantages.

«Violation of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and citizen, depending on his sex, race, nationality, language, origin, property and official status, place of residence, attitude to religion, beliefs, membership in public associations or any social groups, Committed by a person using his official position, - are classified as discrimination and provides for criminal liability» [8].

In the Criminal Code of «DPR» there are also articles that prohibit the incitement of hatred or enmity, humiliation of human dignity.

«Violation of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and citizen, depending on his sex, race, nationality, language, origin, property and official status, place of residence, attitude to religion, beliefs, membership in public associations or any social groups, Committed by a person using his official position, - are classified as discrimination and provides for criminal liability» [9].

The law «On Freedom of Religion and Religious Organizations», adopted by «DPR» on June 24, 2016 [10], which already emphasizes and affirms the «special role of Orthodoxy in the formation and development of spirituality, morality and culture», as well acknowledged Christianity, Islam, Judaism and other religions; sectarianism, religious hatred, enmity religious hatred, enmity are prohibited». The law calls for combating these phenomena. «The law also prohibits the creation of sects and the dissemination of sectarianism, the propagation of religious superiority, the holding of public events, the placement of texts and images that offend the religious feelings of a person. It is noted that the right of a person and citizen to freedom of religion can be restricted by law only to the extent necessary to protect the foundations of the constitutional order, morality, health, rights and legitimate interests of a person and citizen, ensure the country's defense and state security».

Declaring the right to freedom of conscience, the leadership of the «DPR» demonstrates the total violation of religious rights and freedoms, makes unbearable conditions for believers who do not belong to the Ukrainian Orthodox Church (MP).

So, on May 27, 2014, the governor of the Roman Catholic parish of Donbass, the vicar bishop of the Kharkov-Zaporozhye diocese, Jan Sobylo, reported to Radio Vatican that the activity of separatists in the Donetsk region worsens the situation with freedom of religion with every day more and more [11].

Already at the first stage of the armed conflict in the Donetsk region, the media and INTERNET reported that many church buildings of all denominations were destroyed by artillery shelling.

So, the Cathedral of the Ukrainian Greek-Catholic Church of the Protection of the Holy Virgin, the Akhat-Jami Cathedral Mosque in Donetsk, the houses of churches of Evangelical Christian Baptists The World of the Gospel, the Evangelical Christians Baptist Churches in Ilovaik, the Revival Church in Pervomaysk, the Church of Christ Savior in Lisichansk, the Annunciation Church in Gorlovka, the Church of St. John of Kronstadt in Kirov, the Church of St. John of Kronstadt, the Holy Iveron Temple in Donetsk of the Ukrainian Orthodox Church (MP) were damage from artillery and mines Sweeping bombardments for August - September 2014 [12; 13].

Press secretary of the Donetsk diocese of the Ukrainian Orthodox Church (MP), a archpriest G. Gulyaev reported that 72 Orthodox churches were damage in the Donbass in 2014 [14].

Militants of the «DPR» seized the religious buildings of the non-Orthodox religious denominations, thereby violating their rights.

House of prayer of The Church of Jesus Christ of Latter-day Saints [10], the building of the Christian church «The Word of Life», the Church of Evangelical Christians Baptists «Bethany» in Donetsk [15], the building of the Church of Evangelical Christians Baptists «The House of Prayer for All Nations» in Anratsit, the building of the Church «Renewal» of the Union of Free Evangelical Christian Baptist in Krasny Luch of Lugansk region, the building and property of the Church of Seventh-day Adventists in Gorlovka were captured by militants in the territory of «DPR» and «LPR» during 2014 – 2016 [16; 17].

Soon the victims of militants became representatives of Christian denominations who did not belong to the Ukrainian Orthodox Church (MP). This suggests



that there are gross violations of human rights to life in the territory of the «DPR» and «LPR» and is a manifestation of discrimination.

The militants attributed these persecutions to the fact that «uniates», «schismatics» and «satanists» did not belong on Orthodox land».

During the war, according to incomplete media reports, two sons of pastor A. Pavenko and two deacons of the religious community of the Christian Faith of Evangelical the Transfiguration Church in Sloviansk were executed. Among the detained clergy and congregation members of the Church of Kind News were the heads of the Evangelical association Church of God, Bishop O. Demidovych and G. Lysenko. There are S. Litovchenko, a pastor of the Seventh-day Adventist Church, V. Yakubenko and A. Khomchenko, the Protestant pastors, S. Kociak, a local pastor from the Assembly of God Church, M. Kalinichenko, a pastor of the Evangelical Church The Word of Life, P. Lisko, a pastor of the Evangelical the Church of the Victors with his wife, V. Vonsovich and P. Vitek (Poland), the Roman Catholic priests, T. (Sergey) Kulbaka, a priest Ukrainian Greek Catholic Church, Yu. Ivanov, an archpriest and a priest of the Ukrainian Orthodox Church (KP), Saikov, pastor's assistant of the Church of Kind News with his son Daniil, were kidnapped or arrested, or captured [18; 19].

Ukraine's religious landscape is generally characterized as diverse with many religious believers and a high level of religious tolerance. The State Committee for National and Religious Affairs affirms that the Ukrainian religious network is made up of 55 denominations.

It should be noted that the religious map of the Donetsk region changed significantly during the conflict, although it was characterized by a variety of religious organizations, the absence of religious conflicts and a high level of tolerance.

So, at the beginning of 2014, according to the Donetsk regional administration, 1,781 religious organizations operated with the right of a legal entity in the territory of the Donetsk region [20].

Among them: 859 – the Orthodox churches (including 753 – the Ukrainian Orthodox Churches (MP). 83 – the Ukrainian Orthodox Churches (KP)), 47 – Catholic churches (33 – the Ukrainian Greek

Catholic Church, 14 – the Roman Catholic Church), 175 – the Church of Evangelical Christians – Baptists, 31 – the Evangelical Christians, 66 – the Church of the Christians of the Evangelical Faith, 22 – the God's Church Union in Ukraine, 12 – Center of the God's Church of the Christian Evangelical Faith in Ukraine, 197 – the Church of Full Gospel, 48 – the Seventh Day Adventist Church, 83 – the Jehovah's Witnesses, 64 – the Christ Church, 4 – the Church of Jesus of Latter Day Saints, 2 – the German Evangelical Lutheran Church, 1 – the Christian Presbyterian Independent Reformist, 17 – the Jewish communities, 35 – the Muslim communities, 6 – the Society of the International Society for Krishna Consciousness, 12 – Buddhists, Other religious organizations of orientations – 7, the Native Ukrainian National Faith (RUN faith) – 1, the Armenian Apostolic Church – 2, Others Independent religious communities – 14 [21].

The 26 religious missions were also officially registered, among which actively evangelistic and charitable activities were engaged in such missions as «The Ark» (the Evangelical Christians Baptists, Makeyevka), «The Road to the Heart» (the Evangelical Christians Baptists, Khartsyzsk), «The Ark» ( the Evangelical Christians Baptists, Slavyansk), «The Possibility» (the Evangelical Christians Baptists, Mariupol), «The God's Assembly in Ukraine» (the Evangelical Christians Baptists, Donetsk), «Share Your Bread with a Hungry man» (the Church of the Full Gospel, Makeyevka), «City-Vault» (the Evangelical Christians Baptists, Donetsk), the mission «Blue Cross» (the Evangelical Christians Baptists, Makeyevka).

The priest Slyusarenko from Lugansk informs that, the Mormons ( The Church of Jesus Christ of Latter-day Saints) disappeared from Novorossia today. The Ukrainian Greek Catholic Church stopped it's work, so as some «psychocultures» and «pseudo-healers», which gathered in the village of Zeleny Gai near Lugansk [22]. Charismatics and Hare Krishnas are hiding, they stopped their legal activity completely. «Institute of Spiritual Development of Man» (East-Ukrainian National University named Vladimir Dal), which was headed by G. Shevchenko also was closed.

However, the clergy of the Orthodox Church are «excited» by the activation of «Pseudo-Orthodox movements and

sects», the description of miracles in the newspapers.

Thus, the priests note that the Believers actively use the icons of Ivan the Terrible, Grigory Rasputin, the youth of Vyacheslav Chebarkulsky, the noncanonical icon of the «Lugansk Mother of God». In addition, the movement for honoring the local ascetic of the twentieth century, the deacon, the elder Philip Gorbenko, became more active. In the newspaper Voin Svyatograd, the Ministry of Defense, the «LPR» publish articles on the «The message of the Virgin» [20].

**Conclusion.** Thus the situation in the occupied territories shows not just the abuse of human rights, the violations deny the possibility of universal freedoms and human rights as they are [23]. The situations has long gone beyond the local borders so it needs the attention of Ukrainian religious scholars and the international community as well. Being completely agreed with M. Cherenkov, Ph.D., professor of Ukrainian Catholic University regarding the need for professional monitoring, expert analysis, advocacy of religious freedom in the occupied territories, to use all diplomatic means to recognize the «politics» of «People's Republics» as discriminatory policies towards the religious organisations and consider their victims as those of religiously motivated terrorism [24].

The author hopes to attract the attention of the international community to these grave crimes so that a common strategy can be developed and implemented to put a stop to them.

#### List of references:

1. Kovalenko V. When GOD becomes the weapon. Persecution based on religious beliefs in the armed conflict in Eastern Ukraine April 2015. Report by Center for Civil Liberties and International Partnership for Human Rights in the framework of the Civic Solidarity Platform ).

2. Черенков М. Виклик релігійній свободі та духовно-конфесійному плюралізму України: ідеологія та екстремізм «русского мира» Східноукраїнський конфлікт в контексті глобальних трансформацій / Михайло Черенков // Український інститут стратегій глобального розвитку і адаптації; Український культурологічний центр; ТОВ



«Східний видавничий дім». – Донецьк, 2015. – 364 с.

3. Kovalenko V. When GOD becomes the weapon. Persecution based on religious beliefs in the armed conflict in Eastern Ukraine April 2015. Report by Center for Civil Liberties and International Partnership for Human Rights in the framework of the Civic Solidarity Platform).

4. Федеральный закон от 6 июля 2016 г. N 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» [Electronic resource]. – Access mode: <https://rg.ru/2016/07/08/antiterror-dok.html>

5. Kovalenko V. When GOD becomes the weapon. Persecution based on religious beliefs in the armed conflict in Eastern Ukraine April 2015. Report by Center for Civil Liberties and International Partnership for Human Rights in the framework of the Civic Solidarity Platform).

6. Черенков М. Виклик релігійної свободі та духовно-конфесійному плюралізму України: ідеологія та екстремізм «руського міра» Східноукраїнський конфлікт в контексті глобальних трансформацій / Михайло Черенков // Український інститут стратегій глобального розвитку і адаптації; Український культурологічний центр; ТОВ «Східний видавничий дім». – Донецьк, 2015. – 364 с.

7. Kovalenko V. When GOD becomes the weapon. Persecution based on religious beliefs in the armed conflict in Eastern Ukraine April 2015. Report by Center for Civil Liberties and International Partnership for Human Rights in the framework of the Civic Solidarity Platform ).

8. Конституция донецкой Народной Республики. 14.04.2014 [Electronic resource]. – Access mode : <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/>.

9. Уголовный кодекс ДНР [Electronic resource]. – Access mode : <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/http://dnr-online.ru/doc/> | Официальный сайт Донецкой Народной Республики.

10. Законе о «О свободе вероисповедания и религиозных объединени-

ях», принятый в ДНР 24 июня 2016 [Electronic resource]. – Access mode: [http://dnr-online.ru/doc/](http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/http://dnr-online.ru/doc/) | Официальный сайт Донецкой Народной Республики.

11. Глава католической епархии востока Украины заявил, что верующие боятся посещать службы [Electronic resource]. – Access mode : <http://vlasti.net/news/195353>.

12. Религиозные преследования на Донбассе: в опасности служители церквей и храмы [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1470%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=ru](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1470%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=ru)

13. Возобновился обстрел Донецка, повреждены церковь и детская спорт школа. РИАНовости Украина [Electronic resource]. – Access mode : <http://rian.com.ua/incidents/20140807/355743338.html>

14. Повідомлення прес-секретаря Донецької єпархії УПЦ(МП). – [Electronic resource]. – Access mode : [http://ru.golos.ua:8081/suspilstvo/v\\_zone\\_ato\\_za\\_vremya\\_konflikta\\_postradali\\_72pravoslavnyih\\_hrama\\_0929](http://ru.golos.ua:8081/suspilstvo/v_zone_ato_za_vremya_konflikta_postradali_72pravoslavnyih_hrama_0929) Golos.ua © 2015.

15. В Донецке храм мормонов (Церковь Иисуса Христа Святых Последних Дней) боевики превратили в «Центр детского творчества». – [Electronic resource]. – Access mode : <http://news.bigmir.net/ukraine/892432-V-Donেকে-boeviki-prevratili-hram-mormononov-v-Centr-detskogo-tvorchestva-gaGordon>

16. Религиозные преследования на Донбассе: в опасности служители церквей и храмы [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1470%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=ru](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1470%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=ru).

17. У Горлівці в Адвентистів сьомого дня відібрали храм та конфіскували усе майно [Electronic resource]. – Access mode : [HTTP://RISU.ORG.UA/UA/INDEX/ALL\\_NEWS/COMMUNITY/TERRORISM/65370/](http://RISU.ORG.UA/UA/INDEX/ALL_NEWS/COMMUNITY/TERRORISM/65370/).

18. Религиозные преследования на Донбассе: в опасности служители церквей и храмы [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1470%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=ru](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1470%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=ru).

19. Анита Пушкаръ. Итоги года: религиозные преследования на Дон-

бассе и в Крыму [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.dancor.sumy.ua/news/mosaic/144911>.

20. Релігійні конфесії [Electronic resource]. – Access mode : <http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=01.10&iface=Public&cmd=main&args=>.

21. The same thing

22. Религия в Новороссии [Electronic resource]. – Access mode : <http://diak-kuraev.livejournal.com/790164.html?page=2>.

23. Ніколай Карпіцький. Свобода від совісті. Сепаратисти розв'язали релігійний терор / Ніколай Карпіцький [Electronic resource]. – Access mode : <http://tyzhden.ua/Society/139345>.

24. Черенков М. Виклик релігійній свободі та духовно-конфесійному плюралізму України: ідеологія та екстремізм «руського міра» Східноукраїнський конфлікт в контексті глобальних трансформацій / Михайло Черенков // Український інститут стратегій глобального розвитку і адаптації; Український культурологічний центр; ТОВ «Східний видавничий дім». – Донецьк, 2015. – 364 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Моисеенко Лариса Николаевна** – кандидат исторических наук, доцент кафедры общенаучной подготовки Индустриального института ГВНЗ «Донецкий национальный технический университет»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Moiseyenko Larisa Nikolayevna** – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of General scientific training of Industrial Institute of the SHEI «Donetsk National Technical University»

*Larisamoiseenko14@gmail.com*



УДК 351.88::342.95

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОСОБЕННОСТЕЙ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Анатолий НОВАК,

кандидат экономических наук, докторант кафедры социальной и гуманитарной политики  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Аннотация

Статья посвящена разработке теоретико-методологического обоснования путей формирования и реализации эффективной антикоррупционной политики Украины на основе учета национальных особенностей и лучшего зарубежного опыта. Исследованы методологические основы и практические аспекты противодействия коррупционным проявлениям в системе публичной власти современной Украины. Охарактеризован процесс становления и развития национальной антикоррупционной политики. Доказано, что при выработке антикоррупционной политики в Украине весомой задачей выступает определение стратегии, тактики и конкретных мероприятий антикоррупционной деятельности. Основой национальной антикоррупционной политики определено совершенствование антикоррупционного законодательства, распространение общественного негативного отношения к коррупции, причин ее возникновения и распространения. Установлено, что эффективность национальной политики предотвращения и противодействия коррупции в Украине, кроме наличия соответствующей политической воли, требует надлежащего законодательного обеспечения, формирования действенной системы государственных органов, обеспечения надлежащей координации антикоррупционной политики, превентивных мер предупреждения коррупции, а также их преодоления.

**Ключевые слова:** теория государственного управления, антикоррупционная политика, государство, коррупция.

## THEORETICAL BASES OF RESEARCH OF FEATURES OF FORMATION OF NATIONAL ANTICORRUPTION POLICY: PUBLIC-LEGAL ASPECT

A. NOVAK,

Candidate of Economic Sciences, Doctoral student of the Department of Social and Humanitarian Policy  
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### Summary

Article is devoted to the development of the theoretical and methodological substantiation of the ways of forming and implementing an effective anti-corruption policy of Ukraine on the basis of taking into account national peculiarities and best foreign experience. The methodological bases and practical aspects of counteracting corruption manifestations in the system of public authority of modern Ukraine are investigated. The process of formation and development of the national anti-corruption policy is characterized. It is proved that in defining the anti-corruption policy in Ukraine, the definition of strategy, tactics and concrete measures of anti-corruption activity is a significant task. The basis of the national anti-corruption policy is the improvement of anti-corruption legislation, the spread of public negative attitudes towards corruption, the causes of its emergence and spread. It is established that the effectiveness of the national policy of preventing and combating corruption in Ukraine, in addition to the existence of the necessary political will, requires adequate legislative support, the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policy, preventive measures to prevent corruption, and overcoming them.

**Key words:** theory of public administration, anti-corruption policy, state, corruption.

**Постановка проблемы.** Современный процесс создания государства в Украине обуславливает необходимость исследования в сфере публичного управления и администрирования проблем, связанных с осуществлением целенаправленной деятельности органов власти по обеспечению законности и правопорядка в стране, охраны прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Украины, международными правовыми актами. Особую остроту в

этом контексте приобрели проблемы предотвращения коррупции, которые создают серьезную угрозу становлению Украины как суверенного, демократического, правового государства в современных условиях формирования нового концепта национального государства. В таком контексте требует своего решения проблема теоретического обоснования направлений формирования национальной антикоррупционной политики в публично-правовом контенте.

**Актуальность темы исследования.** Коррупция остается одной из наиболее опасных социальных проблем, а меры, принимаемые для её преодоления со стороны государства, желаемого результата пока не дают. Это во многом объясняется тем, что: во-первых, деятельность уполномоченных вести борьбу с коррупцией органов сосредоточена преимущественно на выявлении правонарушений среди государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполне-



ние функций государства; во-вторых, низким уровнем эффективности взаимодействия органов власти, функционирующих в системе предотвращения коррупции; в-третьих, несовершенством процедур привлечения виновных лиц к ответственности за совершенные правонарушения; в-четвертых, низким уровнем доверия к власти со стороны граждан и несовершенством информационно-аналитического обеспечения. Характерной особенностью на современном этапе является распространение коррупции, увеличение разнообразия форм ее проявлений в процессе становления и развития как экономической, так и политической системы страны, ее разрушительное воздействие на все сферы жизнедеятельности общества, что обуславливает неотложность задачи усиления борьбы с этим противоправным явлением и последствиями, которые оно вызывает. Все эти факторы актуализируют создание теоретической основы формирования национальной антикоррупционной политики.

**Состояние исследования.** Научный анализ теоретического обоснования формирования основ национальной антикоррупционной политики преобладает в таких отраслях науки, как право и государственное управление. Особое место этой проблемы в науке государственного управления обусловлено тем, что такая политика является составляющей общегосударственного курса на соответствие критериям на вступление в ЕС, принципам Европейского административного пространства. В науке государственного управления проблема коррупции в основном исследуется в контексте анализа нормативно-правового регулирования механизмов функционирования органов власти (В.Б. Аверьянов, С.Д. Дубенко, М.И. Мельник, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, А.Я. Прохоренко, В.Н. Соловьев, С.А. Телешун, В.П. Трошинский и др.), эффективности профессиональной деятельности должностных лиц (Н.А. Липовская, С.М. Серёгин), влияния коррупции на социально-политические процессы (М.И. Камлик, О.Д. Маркеева, Е.В. Немержицкий, С.С. Рогульский, С.С. Серёгин, Р.М. Тучак).

**Целью и задачей статьи** является исследование теоретической основы

формирования национальной антикоррупционной политики (НАП) в условиях системных реформ, разработка на основе учета национальных особенностей и передового зарубежного опыта рекомендаций по усовершенствованию системы противодействия коррупции в Украине.

#### **Изложение основного материала.**

Анализ теоретической базы формирования НАП показал, что недостаточно исследованным остается ряд ключевых вопросов. Прежде всего, это касается четкого определения сущности коррупции в органах государственной власти как в теоретическом, так и в методологическом подходе к проблематике государственно-управленческой деятельности. От ее правильного понимания во многом зависит формирование стратегии и тактики антикоррупционной деятельности, постановка ее целей, определение сил и средств. Учитывая это, в предлагаемой работе уделено значительное внимание именно вопросам выяснения социальной сущности коррупции. В этом контексте рассмотрены исторические истоки и социальные предпосылки возникновения коррупции, ее экономической, правовой аспекты, системный характер, связь с другими негативными социальными явлениями.

Методологическая база формирования НАП представлена во многих исследованиях, среди которых следует выделить работы А. Березы, В. Баштанника, Е. Немержицкого, В. Соловьева, С. Серегина и других авторов. На основе существующего теоретического массива, исследований В. Соловьева [1, с. 46] и В. Баштанника [2, с. 25], в контексте авторских исследований считаем целесообразным представить методологию исследования национальной антикоррупционной политики на основе следующих подходов (методов).

1. Первичный методологический анализ: 1) системный подход – для раскрытия степени влияния коррупции на общество и систему органов публичной власти, исследования деорганизационного воздействия коррупции на публично-правовую сферу, готовности публичной власти адекватно реагировать на современные вызовы в процессе предотвращения коррупции, а также с позиций теоретического анализа – формирования

системы критериальной оценки НАП; 2) институциональный метод – для определения системы институтов публичного управления, целью деятельности которых закреплено предотвращение и противодействие коррупции, устранения последствий коррупционных деяний, рациональности их взаимодействия; 3) исторический метод – при анализе исторических форм коррупции в независимой Украине, на территории современной Украины в разные исторические эпохи и в составе различных государственных образований; 4) компаративный метод – имплементация зарубежного опыта формирования национальной антикоррупционной политики, внедрение стандартов международных организаций в сфере формирования НАП; 5) формально-логический и системно-структурный методы – для становления содержательных и формализованных составляющих НАП; 6) деятельностный метод – с целью построения унифицированных концептов реализации НАП.

2. Вторичный методологический анализ целесообразности разработки НАП: 1) морфологический метод – для описания форм и проявлений коррупции в органах публичной власти; 2) феноменологический метод – для исследования субъективного восприятия коррупции, ее социокультурных, в частности психологических, социальных, ментальных предпосылок; 3) метод моделирования – формирование на основе теоретических и практических исследований рациональных моделей НАП; 4) эмпирический метод (наблюдение, опрос, экспертной оценки, статистический и контент-анализ, моделирование и т.д.) теоретического анализа с целью оптимизации НАП и т.д.

В большинстве исследований, посвященных проблематике предотвращения и противодействия коррупции, исследователи выделяют этапы формирования антикоррупционной политики. Так, в диссертационном исследовании А. Березы в качестве авторского предложения приведены этапы государственной антикоррупционной политики, сформированные на основе формально-исторического подхода к проблеме противодействия коррупции и логически сопоставимые с датами принятия нормативно-право-



вых актов [3, с. 209]. Соглашаясь в целом с хронологическим контекстом формирования антикоррупционной политики, считаем необходимым указать на проблематику теоретического анализа и методологии современных научных исследований и соответственно – предложение абстрактных моделей для анализа (хотя и содержащих весь нормативный «массив» антикоррупционной политики), в процессе формирования которых отсутствует именно содержательная сторона.

В контексте постановки проблемы формирования национальной антикоррупционной политики важно выделить этапы становления национальной антикоррупционной политики в Украине:

1 этап – «неформализованный» – от 1991 до 1995 – на этом этапе понятие антикоррупционной политики в самостоятельном нормативно-правовом акте не определено, не построена система противодействия коррупции, срок коррупции использовался как вторичный по сравнению с другими понятиями (злоупотребление властью, превышение полномочий, взяточничество и т.п.);

2 этап – 1995–2009 гг. – формирование основы национальной антикоррупционной политики, принятие Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (1995 г.), сохранение акцента на административной природе коррупции как правонарушения, наработки уголовно-правовой базы в вопросах противодействия коррупции, постепенное приближение к международным стандартам в сфере противодействия коррупции;

3 этап – 2009–2011 гг. – принятие «антикоррупционного пакета законов – 1» (однако эти законы в действие не вступили), продолжение процесса формирования национальной антикоррупционной политики;

4 этап – принятие «антикоррупционного пакета законов – 2» (2011 г.), продолжение процесса формирования национальной антикоррупционной политики, усиления сотрудничества с зарубежными организациями;

5 этап – 2014–2015 гг. – принятие «антикоррупционного пакета законов – 3», определение антикоррупционной политики;

6 этап – 2015–2016 гг. – институционализация системы органов власти в

сфере предотвращения коррупции, развитие антикоррупционной политики Украины в контексте положений Соглашения об ассоциации Украины и ЕС, реализации положений Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»;

7 этап – со 2-го полугодия 2016 по настоящее время – переход к новому измерению формирования национальной антикоррупционной политики, заключающейся в разработке и реализации проевропейской модели антикоррупционной политики (и в целом – передовых мировых моделей противодействия коррупции). По существу, такая модель предусматривает введение электронного декларирования, изменение парадигмы антикоррупционной политики (перенос активных действий в полномочия специальных органов), тесное сотрудничество с европейскими странами, широкую информационную кампанию и т.д.

При этом актуализируется проблема анализа институциональной составляющей антикоррупционной политики, особенно в современных условиях проведения системных реформ, среди которых одно из главных направлений – курс на европейскую интеграцию, выступающий условием эффективного развития современного Украинского государства [4, с. 103]. Ведь именно такой курс определяет новые ориентиры геополитической стратегии в контексте обеспечения демократизации и соответствующей оптимизации всех сфер общественной жизни. Становление демократического, правового, социального государства, развитие гражданского и информационного общества, европейская интеграция Украины, проведение политической, административной и экономической реформ требуют решительных действий по борьбе с коррупцией. На современном этапе развития общества в условиях стремительных общественно-политических преобразований вопросы совершенствования национальной (в определенном контексте можно говорить «государственной») антикоррупционной политики приобретает первостепенное значение, поскольку борьба с коррупцией активно влияет на общественную жизнь и во многом формирует определенный вектор дальнейшего развития государства.

К сожалению, высокий уровень коррупции в Украине обусловлен фактической институционализацией коррупционных отношений [5]. В отличие от классических представлений о коррупции как «препятствии» в нормальном процессе управления общественными делами, современная трактовка коррупции должно учитывать изменения, происходящие в государстве: из социальной аномалии коррупция угрожает стать (и нередко становится) доминирующей нормой взаимоотношений социальных и политических субъектов, основой создания «параллельной» (именно в институциональном контексте) политической и социальной реальности. Важным шагом для нейтрализации этой деструктивной тенденции может стать безотлагательная реализация антикоррупционной стратегии, в том числе путем практического взаимодействия государственных и общественных структур в Украине.

Коррупция относится к тем проблемам, которые невозможно решить в отрыве от политических, экономических и культурных проблем. Антикоррупционное законодательство – только почва, на которой можно проводить коренные структурные преобразования. Ее масштабы, специфика и детерминанты – следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Это реакция на кризис в основных сферах общественной жизни, которая выражается в несоответствии между механизмами управления обществом и фундаментальными целями его развития. Именно поэтому эффективность усилий по преодолению негативного социально-политического явления во многом зависит от осуществления политической, а также государственно-правовой реформы и ее составляющих: административной, муниципальной и судебной реформы; четкого правового определения полномочий и функций политических институтов и их должностных лиц; внедрения демократических принципов управления общественными делами, создания условий для всестороннего развития структур гражданского общества, воплощения действенного механизма общественного контроля за властными институтами.



В теоретическом плане важно определить суть национальной антикоррупционной политики. А. Береза определяет государственную антикоррупционную политику как «совокупность цели, целей, задач, принципов, а также мероприятий, решений и действий по предотвращению и противодействию коррупции, которые реализуются через систему государственного управления, институты гражданского общества, на основе законодательства Украины и обеспечивают снижение уровня коррупции во всех сферах общественной жизни» [3, с. 11]. Считаем, что более целесообразно формулировать понятие национальной антикоррупционной политики с учетом следующих факторов.

Современные научные взгляды на коррупцию [1; 6, с. 21; 7] целесообразно распределить по направлениям. Первое направление предполагает интеграцию международных и национальных механизмов квалификации, выявления и противодействия коррупции и базируется на регламентации международными нормативно-правовыми актами, которые изложены в форме решений и резолюций международных организаций. Фактически речь идет об определенном обобщении понятия «коррупция», стандартах служебной деятельности, регламентах функционирования управленческих структур и тому подобном. Второе направление базируется на детерминации институциональных характеристик коррупции и предусматривает сочетание политических, социально-экономических и юридических составляющих. На современном этапе стоит дополнить такой перечень социальным аспектом. Третье направление выходит из современного понимания концепции «good governance» как реализации права человека на эффективное управление. В рамках данного направления исследуется влияние коррупции на эффективность социального управления и способность систем управления противодействовать коррупции. Четвертое направление базируется на исследовании влияния коррупции на соблюдение прав и свобод человека в системе публичного управления. При этом достаточно часто третье и четвертое направления выступают в интегрированном виде, при этом дополняются

современным пониманием принципа «non-discrimination» [8, с. 10].

Общей проблемой формирования национальной антикоррупционной политики выступает обеспечение внутренней стабильности, правопорядка и соблюдения принципа законности в нашем государстве на данном этапе исторического развития. Такое положение вещей характеризуется процессами углубления реформ всех сфер общественной жизни, все приобретает исключительное значение. При этом вопрос юридической ответственности за должностные преступления и коррупционные деяния, особенно являющиеся результатом деятельности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, привлекают к себе повышенное внимание со стороны как правоохранительных органов, так и общества в целом, в силу того, что данная категория преступлений представляет значительную социальную опасность, ведь они деформируют, вносят элементы дезорганизации в нормальную деятельность государственных и самоуправленческих органов власти, предприятий, учреждений, организаций.

Важно определить главные задачи решения проблемы, которые должны быть достигнуты в процессе реализации мероприятий по противодействию коррупции в условиях проведения системных реформ (согласно Стратегии «Украина – 2020» [9]): во-первых, выяснение особенностей возникновения, сущности специфики детерминации коррупционных правонарушений в Украине (с позиций управленческой науки и права), во-вторых, рационализация антикоррупционного законодательства по закреплению национальных традиций и международного опыта противодействия коррупции, в-третьих, систематизация механизмов предотвращения коррупционных действий в органах государственной власти и местного самоуправления, в-четвертых, формирование у должностных лиц органов публичной власти способности провести антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов.

Именно поэтому процесс формирования национальной (государственной) антикоррупционной политики в Украине требует долгосрочной страте-

гии, тактики и конкретных мероприятий антикоррупционной деятельности в системе публичного управления. Основой реализации НАП выступает разработанная теоретическая основа, суть которой полно раскрывается в сфере науки публичного управления и администрирования. Считаем, что с позиций публичного управления и администрирования обоснованным является современный институциональный подход в определении антикоррупционной политики, согласно которому целесообразно предложить следующее определение: «Национальная антикоррупционная политика – государственная политика как взаимодействие определенных законодательством субъектов предупреждения и противодействия коррупции, направленная на детерминацию и внедрение институциональных, структурно-функциональных и ресурсных основ, организационных мероприятий по предотвращению проявлений коррупции в системе публичного управления. Эффективной предпосылкой национальной политики предотвращения коррупции является детерминация управленческой функции в сфере публично-правового мониторинга деятельности органов власти.

Национальная антикоррупционная политика выступает как система предусмотренных нормативно-правовыми актами организационно-правовых, административных, экономических, образовательно-воспитательных, культурных и других мероприятий, иницируемых, формализуемых и реализуемых органами публичной власти и общественностью с целью выявления, пресечения коррупционных правонарушений, а также способствующих реализации прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. Определяющей целью антикоррупционной политики является предотвращение и противодействие коррупции в системе публичного управления путем реализации принципов публичного администрирования.

**Выводы.** В условиях развития национальной системы противодействия коррупции, разработки рациональных моделей ее совершенствования национальная антикоррупционная политика является механизмом поддержки



системы государственного управления в состоянии стабильности и равновесия. Довольно часто под антикоррупционной политикой государства понимают предусмотренный законами и нормативно-правовыми актами комплекс правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и других мероприятий, которые формируются и реализуются органами государственной власти, местного самоуправления и общественностью с целью выявления, пресечения фактов коррупции, восстановления нарушенных прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

Дальнейшей комплексной теоретической разработки требует научно-теоретическое обоснование, правовое регулирование и практическая деятельность субъектов, уполномоченных вести борьбу с коррупцией. При этом особо следует выделить политический аспект коррупции, обусловленный ярко выраженной политической окраской коррупции: с одной стороны, она является продуктом деятельности власти, с другой, – непосредственно влияет на формирование властных институтов, их функционирование, в значительной мере определяет сущность самой власти.

С позиций организационно-правового аспекта публичного управления определяющей целью национальной антикоррупционной политики является предотвращение и противодействие коррупции в системе публичного управления путем реализации принципов публичного администрирования. На первичном уровне публичного управления стоит привести в установленные профильными законами Украины «О государственной службе», «О центральных органах исполнительной власти», «О местных государственных администрациях» и т.п. правила, процедуры и регламенты служебной деятельности по предотвращению коррупции, определенные нормами уголовного и административного права. На вторичном уровне – это средства и способы противодействия коррупции, в частности: повышение прозрачности деятельности государственных органов, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, создание условий для развития экономики, обеспечение европейских социальных стандартов и

благополучия населения, снижение уровня коррупции в Украине и устранение причин и условий, открытость и гласность при принятии решений и обнародовании их в средствах массовой информации, проведение общественного опроса и обсуждение перед их принятием.

#### Список использованной литературы:

1. Соловйов В. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія / В. Соловйов. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – 508 с.
2. Баштанник В.В. Формування державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади / В.В. Баштанник // Наук. розвідки з держ. та муніцип. упр. – К., 2012. – Вип. 1. – С. 25–34.
3. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С.М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
4. Лазоренко С., Бабенко К. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/558/>.
5. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія / О.Я. Прохоренко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2011. – 456 с.
6. Севрук В.Г. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: інтеграція України до ЄС / В.Г. Севрук // Використання спеціальних знань під час розслідування корупційних правопорушень : мат. круглого столу (Київ, 20 листоп. 2014 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 84.
7. Баштанник В.В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / В.В. Баштанник ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2011. – 36 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Новак Анатолий Николаевич** – кандидат экономических наук, докторант кафедры социальной и гуманитарной политики Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Novak Anatoliy Nikolayevich** – Candidate of Economic Sciences, Doctoral student of the Department of Social and Humanitarian Policy of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

*dniprodepartment407@gmail.com*



УДК 323.21:35.08

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Вадим ПАПУША,

соискатель кафедры государственного управления  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### Аннотация

В статье исследуется контроль в деятельности государственных служащих, его существенные характеристики и назначения. Пересмотрены подходы к определению понятия общественного контроля. Проведено сравнение различий между государственным и общественным контролем. Рассмотрены виды общественного контроля, которые могут реализовываться в форме общественной экспертизы и общественного мониторинга. Уделено внимание рассмотрению общественных слушаний как одному из особых видов общественного контроля. Указана важность гражданского контроля в системе взаимодействия государства и общества.

**Ключевые слова:** контроль, общественность, государственная служба, государственный контроль, общественный контроль.

### PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF CIVIL SERVANTS

V. PAPUSHA,

Applicant of the Department of Public Administration of Taras Shevchenko National University of Kyiv

### Summary

The article deals the control in the activities of civil servants, its essential characteristics and purpose. Approaches to the definition of the concept of civil control are reviewed. Comparison of differences between state and civil control is carried out. The types of civil control that can be implemented in the form of civil examination and civil monitoring are considered. Attention is paid to considering public hearings as one of the special types of civil control.

**Key words:** control, public, public service, state control, public control.

**Постановка проблематики.** Трансформация взаимоотношений государства и общества обусловливает исследование новых форм участия граждан в реализации государственного управления. Среди важных критериев становления демократических основ управления государственными делами остается открытость и прозрачность деятельности государственных служащих, уполномоченных на выполнение функций государства. Большое значение приобретают формы участия граждан в контроле за деятельностью государственных служащих. Общественный контроль деятельности государственных служащих является эффективным средством налаживания диалога государства и общества, укрепления их взаимоотношений путем привлечения отдельных граждан или институтов общества к надзору за функционированием органов власти.

**Состояние исследования.** Вопросы контроля, в том числе и общественного, неоднократно поднимались разными авторами, такими как: О. Андрейко, Н., Днипренко, О. Коче-

ва, А. Крупник, Т. Панченко, А. Файоль, И. Филатова, М., И. Хомышин, К. Чернега, В. Шмидт и др. Однако общественный контроль в деятельности государственных служащих, по нашему мнению, требует более глубокого исследования.

**Целью** работы является исследование общественного контроля как важного условия повышения эффективности института государственной службы в процессе осуществления государственно-управленческих решений, защиты прав и интересов граждан.

**Изложение основного материала.** Любой вид контроля является весьма важным фактором различных процессов, в которых за цель ставится достижение ожидаемого результата, и служит средством проверки эффективности функционирования объекта путем сравнения заданных результатов с конечными показателями. В данном контексте деятельность государственных служащих является не исключением, а объектом контроля уже являются те возможности служащего, которому делегированы полно-

мочия решать задачи государства – то есть возможность эффективно функционировать в профессиональном аспекте.

Исследуя общественный контроль, стоит выяснить существенные характеристики и основное назначение контроля вообще.

Некоторые авторы говорят о том, что контроль чаще всего находит применение в сфере управления (финансовая сфера, правовая и т.п.). Отмечается, что контроль носит как правовой характер, так и административный. Также, по их мнению, большое значение приобретает технический, экономический контроль, а хозяйствующие субъекты организуют экономический и общехозяйственный контроль. Важное место в системе контрольных функций также отводится финансовому контролю и контролю управления [9, с. 11]. Р. Энтони, рассматривая контроль, отмечает, что исследование особенностей применения контроля часто происходит в контексте исследования менеджмента. Автор определял контроль как процесс, направляемый на



воздействие на других лиц для реализации запланированных стратегий определенной организации, и благодаря ему можно убедиться в том, что все привлеченные ресурсы направлены в правильное русло и показывают эффективность в достижении поставленных целей. [22, с. 10]. Г. Эмерсон [21] контроль рассматривал в контексте повышения эффективности организационной составляющей деятельности организации и отводил ему важную роль в рамках процесса выполнения конкретно взятой личностью возложенных на нее функций и сравнения с конечным результатом.

А. Файоль [13] в контексте исследования своей теории рассматривал контроль как заключительную фазу в управленческой деятельности. Исследователь считает, что роль контроля следует сводить к проверке выполнения задач в сопоставлении с заданными программами, а необходимость такого контроля заключается в своевременном выявлении проблем и их решений до того как незначительные недостатки станут проблемами. А. Файоль считал контроль способом успешного стимулирования рабочей деятельности [2, с. 28].

М. Фоллет связывала контроль с процессом организации и координации, поскольку организация и координация является важным условием обеспечения контроля над деятельностью – координация достигается благодаря единству, а единством уже есть сам контроль [15]. Д. Хан рассматривает контроль как процесс, который помогает в определении и документировании фактических показателей результатов реализации принятых решений в сравнении их с заданными планами результатов деятельности отдельно взятой структуры (организации, органа) [15 с. 32].

Существует точка зрения [4, с. 40], согласно которой контроль осуществляется целостной системой социальных регуляторов, в том числе государственными и общественными институтами, правом, моралью, обычаями, традициями и т. п.

Исходя из вышеуказанного, контроль представляет собой определенный процесс, с помощью которого можно сравнить поставленные задачи

с результатом, а следствием контроля становится исправление недостатков, влияющих на эффективность конкретно взятой деятельности.

Если говорить о контроле деятельности органов власти или государственных служащих, то такой контроль осуществляется относительно деятельности лиц, уполномоченных выполнять функции государства, а потому направлен на выявление недостатков в функционировании государственных служащих при реализации управленческих решений. Таким образом, объектом этого контроля становится процесс реализации распорядительно-управленческих решений, а поэтому контроль в деятельности государственных служащих становится эффективным средством соблюдения законности и дисциплины.

По мнению К. Чернеги, следует отличать надзор за состоянием определенных параметров в понимании составляющей части управления любым процессом и «контроль» в совершенно ином смысле – когда определенный субъект имеет возможность управлять объектом, но сознательно не использует эту возможность и удовлетворяется налаживанием контроля за результатами его функционирования [18]. Похожей позиции придерживается Ю. Козлов [5, с. 41], который рассматривает контроль как элемент надзора за функционированием подконтрольного объекта с целью получения объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины для принятия мер по предупреждению и устранению нарушений.

Контроль в деятельности государственных служащих рассматривается с двух позиций – государственный и общественный. Это обусловлено задачами института государственной службы – быть опосредованным звеном между государством и обществом, органами власти и институтами общества или отдельными гражданами.

Андрейко О.Ф. отмечает, что государственный контроль является деятельностью органов государственной власти, заключается в наблюдении, анализе и проверке объектов

контроля и направлен на предотвращение, выявление и пресечение действий, противоречащих установленным государством нормам, правилам и стандартам [1]. Хомишин И.Ю. считает, что сущность государственного контроля заключается в наблюдении за деятельностью объекта для содержания важной и необходимой информации, которая реализуется в пределах предусмотренных законами или другими нормативными актами государства [17].

Государственный контроль относится к социальному контролю, передается обществом государству с целью поддержания дисциплины, законов и порядка в интересах всего общества и отдельного гражданина, так как государство является основным субъектом, который осуществляет контроль в обществе. Такой тезис обосновывается тем, что государству делегированы, а потому ей предоставлена возможность, полномочия для влияния на общественные процессы. Поэтому государственный контроль часто определяется как деятельность органов власти по контролю за объектом.

Участие граждан в государственных делах остается важным критерием взаимоотношений государства и общества на основе демократичности и прозрачности деятельности органов власти. Активизация институтов общества воспитывает у граждан способность к анализу состояния выполняемых задач государственными органами, оценивать деятельность государственных служащих в процессе выполнения возложенных на них функций. При таких условиях контроль за деятельностью государственных служащих приобретает новое значение и становится необходимостью для налаживания эффективных взаимосвязей государства с обществом.

Исследовательница общественного контроля Хомишин И. считает, что под таким контролем следует понимать самостоятельный и установленный законом вид социального контроля компетентных субъектов, направленный на обеспечение режима законности в деятельности органов государственной власти [17, с. 294].



А. Крупник отмечает, что общественный контроль следует рассматривать как инструмент общественной оценки уровня выполнения органами власти и другими подконтрольными объектами их социальных задач. А характерной разницей между понятием общественного контроля и понятиями контроля иного вида следует искать в отношении «субъект-объект» [7].

Основными объектами общественного контроля являются: во-первых, органы государственной власти; во-вторых, местного самоуправления; в-третьих, государственные и коммунальные учреждения; в-четвертых, организации или отдельные лица (обычно таковыми есть государственные служащие). Субъектами общественного контроля выступают граждане, а также различные формы их объединений, тогда как объектами являются органы государственной власти и государственные служащие.

В. Шмидт выделял общественный контроль как форму социальной активности граждан, не обусловленной действиями власти, непосредственным участием граждан в публичной политике как сфере коммуникаций органов власти и граждан. При этом общественный контроль, в отличие от других форм публичной политики, всегда требует выработки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении [20].

По мнению Ю. Нисневича, общественный контроль представляет собой важный механизм противодействия и преодоления негативных явлений и неформальных практик в системе органов государственной власти, противодействия коррупции и другим проявлениям ненадлежащего исполнения служебных обязанностей должностными лицами (профессиональная некомпетентность, халатность и другие) в целях подотчетности публичной власти обществу [10, с. 63].

Основными задачами общественного контроля, по мнению российской исследовательницы Филатовой И.И., являются:

1) утверждение демократических принципов и норм политики государства;

2) контроль за соблюдением законности в деятельности органов государственной власти на всех её уровнях;

3) выработка рекомендаций для исполнительной и законодательной властей, направленных на повышение эффективности и прозрачности их деятельности [14].

Таким образом, общественный контроль является проявлением активности граждан и выразителем сознания участников общества, желанием общественности быть активными участниками осуществления государственно-управленческих процессов.

Важными инструментами, имеющими влияние на органы власти и государства в целом со стороны общественности в процессе контроля общественности за деятельностью государственных служащих, являются собственно общественный контроль, общественный мониторинг и общественная экспертиза.

Перечисленные формы контроля являются достаточно важными критериями процесса взаимоотношений государства и общества. Именно в процессе взаимоотношений граждан, объединений гражданского общества с органами власти через государственных служащих происходят вышеуказанные формы взаимоотношений. Кроме того, их следует разбирать комплексно, то есть они составляют определенное единство, и на их основе можно проследить степень привлечения граждан к государственным делам в принятии важных государственных решений, а главное – оценить качество предоставления государственными служащими услуг, которые они осуществляют в процессе своего функционирования.

По данному вопросу Днипенко Н.К. отмечает, что общественная экспертиза и общественный мониторинг является одним из видов контроля граждан за деятельностью государственных служащих и органов государственной власти в целом. Эти две формы являются несколько более узкими, чем общественный контроль. Автор определяет общественную экспертизу как комплекс мероприятий, связанных с оценкой институтами гражданского общества эффектив-

ности разработки проектов решений, самих решений, действий органов государственной власти и местного самоуправления с целью учета мнения общественности. Общественный мониторинг – системное и комплексное исследование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления институтами гражданского общества. А общественный контроль – комплекс мероприятий, направленный на получение объективной информации о деятельности органов власти, осуществляется институтами гражданского общества на принципах прозрачности и профессионализма [3].

Одним из видов гражданского контроля является проведение общественной экспертизы. Общественная экспертиза деятельности органа власти, как отмечает А. Шаповалов, является оценкой принятых конкретным органом власти нормативно-правовых актов, решений, действий или бездействий с целью определения соответствия действующему законодательству, правам и интересам населения в целом или отдельных его групп. Он может быть проведен некоммерческими учреждениями (общественными организациями, благотворительными и религиозными организациями, профессиональными и творческими союзами, органами самоорганизации населения и другими объединениями граждан, кроме политических партий), а также негосударственными СМИ [19].

Общественная экспертиза, как и общественный контроль, является важным механизмом преодоления обществом произвола государства, отдельных должностных лиц и является видом социального контроля. Гражданская экспертиза представляет собой независимую от влияния со стороны государства деятельность общественности относительно анализа подготовки проектов и практической их реализации.

Усаченко Л.М. считает, что целью общественной экспертизы является нахождение ответа на основной вопрос относительно соответствия решений актов, программ, проектов интересам общественности, а это является необходимым условием ре-



ализации законных прав и интересов граждан [12, с. 92].

То есть общественная экспертиза является элементом общественного контроля и способствует анализу документированных материалов и может применяться к непосредственной имплементации нормативно-правовых актов, а не только к проектированию и методам воплощения. А основным назначением гражданской экспертизы остается анализ и внесение предложений, касающихся нормативных проектов, улучшение политики государства в инициировании ее просмотра (в случае отрицательного анализа) или формирование в целом.

По этому поводу подходящими являются позиции В. Куприя и Л. Паливоды, которые считают, что благодаря общественной экспертизе любой орган власти может получить информацию об оценивании качества и эффективности его работы, выявить мнение общественности относительно приоритетных проблем, требующих немедленного решения и вмешательства [8, с. 31].

Другим важным способом сотрудничества является общественный мониторинг. Благодаря такому мониторингу возможно выстроить общее видение состояния дел в различных сферах общественной жизнедеятельности, отраслях государственного управления, в перспективе он дает возможность сравнивать результаты деятельности и формировать основные направления совершенствования.

Цель гражданского мониторинга заключается в повышении контроля относительно деятельности органов государственной власти или отдельных должностных лиц, повышения эффективности их деятельности, подотчетности, открытости и прозрачности в своей деятельности, осуществления государственного управления.

Общественный мониторинг – постоянный, систематический сбор организациями гражданского общества, инициативными группами информации о состоянии соблюдения прав и законных интересов граждан органами государственной власти,

местного самоуправления, хозяйствующими субъектами, государственными служащими [6].

Н. Днипенко предлагает рассматривать гражданский мониторинг по таким критериям, как: эффективность функционирования и деятельности органов власти, результаты принятых органами власти решений, соответствие этих решений интересам граждан, соответствие решений органов власти стратегическим приоритетам, стабильность и последовательность функционирования и деятельности органов власти и государственных служащих как опосредованного звена связи между государством и обществом, открытость и прозрачность принятия государственными служащими решений, соблюдение политического нейтралитета, учета органами власти позиций органов местного самоуправления [3].

Важной формой гражданского контроля также является проведение общественных слушаний. Они являются важным средством контроля за деятельностью государственных служащих, поскольку вместе с экспертизой и мониторингом позволяют найти наиболее проблемные вопросы общественности.

По этому поводу Панченко Т.В. подчеркивает значимость общего собрания граждан как проявления демократии. Он отмечает, что общее собрание проводится на уровне «микробществ», в отдельных частях сел, поселков, городов, а потому является формой участия отдельных групп, членов территориальной общины в обсуждении и решении вопросов, относящихся к ведению органов власти. Кроме того, решение общиной принимается непосредственно во время обсуждения, а такие решения могут носить как обязанности (императивный), так и консультативный характер [11, с. 274].

**Выводы.** Общественный контроль реализуется в форме гражданского мониторинга и экспертизы и остается важным фактором взаимоотношений граждан с органами власти и, соответственно, с государственными служащими. Государственные служащие здесь занимают важное место в части своевременного реагирования

на вызовы общественных интересов, учета всех факторов, а в перспективе это дает возможность улучшить предоставление государственных услуг и всей системы государственного управления.

Следовательно, контролем за деятельностью государственных служащих можно назвать комплекс мероприятий, осуществляемых для выявления и устранения недостатков в деятельности государственных служащих путем приведения эффективности их работы к ожидаемым результатам.

Важно заметить, что общественный контроль является проявлением активности общественности – организованной или неорганизованной (стихийной). Это могут быть как группы самоорганизации населения в виде профсоюзов, трудовых организаций, средств массовой информации, партий или других видов общественных объединений, действующих на постоянной основе и в соответствии с законодательством, так и неорганизованные или стихийно образованные объединения – отдельные граждане, представляющие собственные интересы и которые могут стихийно организоваться в группу без видимых организационных форм. Контроль в сфере деятельности государственных служащих имеет свои характерные особенности и включает, кроме государственного контроля, и общественный, что является важным критерием развития демократических отношений государства и общества.

#### Список использованной литературы:

1. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999.
2. Вергилес Э.В. Анализ принципов управления Анри Файоля / Э.В. Вергилес ; Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики. – М., 2001
3. Дніпенко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функці-



ональний аналіз і європейські традиції застосування / Н.К. Дніпренко // Державне управління: теорія та практика. – К., 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : [http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Dutp/2012\\_1/txts/12DNKETZ.pdf](http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Dutp/2012_1/txts/12DNKETZ.pdf).

4. Захаров Н.Л. Система регуляторів соціального діявства російських державних служб / Н.Л. Захаров. – Іжевск : УдГУ, 2000. – 265 с.

5. Козлов Ю.М. Административное право. Учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.

6. Кочева О. Гражданский контроль: понятия и технологии / Ольга Кочева, Игорь Аверкиев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://control.prpc.ru/techn\\_01.shtml](http://control.prpc.ru/techn_01.shtml).

7. Крупник А.С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРИДУ НАДУ при Президентіві України. – Вип. № 1 – 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://novuyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novuyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

8. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб / В. Купрій. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

9. Мельник М.В., Пантелеев А.С., Звездин А.Л. Ревизия и контроль: Учебное пособие / Под ред. проф. М.В. Мельник. – М. : ИД ФВК-ПРЕСС, 2003. – 520 с.

10. Нисневич Ю.А. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы / Ю.А. Нисневич // Полис. – 2013. – № 4. – С. 62.

11. Панченко Т.В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування / Т.В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади [монографія] / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін. – Полтава, 2009. – 288 с.

12. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л.М. Усаченко // Статистика України : науково-інформа-

тійний журнал. – 07/2007. – № 3. – С. 91–95.

13. Файоль А. Общее и промышленное управление: Пер. с франц. / А. Файоль. – М., 1992..

14. Филатова И.И. Общественный контроль как вектор формирования и развития гражданского общества / И.И. Филатова // Вестн. Тамб. ун-та Сер.: Гуманитарные науки. – Тамбов, 2014. – Вып. 2.

15. Фоллет М.П. Практика управления / М.П. Фоллет. – М., 1992. – 121 с.

16. Хай Д. Планирование и контроль: концепция контроллинга / Д. Хай. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 765 с.

17. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби / І.Ю. Хомишин // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 292–296.

18. Чернега, К.В. Теоретичні проблеми визначення поняття «державний фінансовий контроль» / К.В. Чернега / Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bulletin.uabs.edu.ua/store/jur/2011/282c7240df33beaccbc95e27a83172de.pdf>.

19. Шаповалов О. Громадський контроль влади. Міф поступово втілюється у реальність? / О. Шаповалов. – 2008. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://justus.com.ua/ua/articles/2008/11/12/880/>.

20. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике / В. Шмидт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.

21. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности / Г. Эмерсон. – Москва : Экономика, 1992.

22. Anthony R. N. The Management Control Function. Boston: Harvard Business School Press, 1988. – 216 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Папуша Вадим Сергеевич** – соискатель кафедры государственного управления Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Papusha Vadim Sergeevich** – Applicant of the Department of Public Administration of Taras Shevchenko National University of Kyiv

*agentf@ukr.net*



УДК 340.5

## СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ АНГЛИИ В ПРЕДЕЛАХ АНГЛО-АМЕРИКАНСКОЙ ПРАВОВОЙ СЕМЬИ

Ирина ПОЛАТАЙКО,

аспирант кафедры теории и истории государства и права  
Ивано-Франковского университета права имени Короля Данилы Галицкого

### Аннотация

В статье исследованы особенности становления и развития правовой идеологии Англии в пределах англо-американской правовой семьи. По результатам исследования автором сделаны следующие выводы: 1) оптимальной, на наш взгляд, является формулировка «англо-американская правовая семья». Она наиболее адекватно отражает с идеологических позиций саму суть исследуемой правовой системы Англии и правовой семьи; 2) правовая идеология Англии прошла следующие этапы развития: а) первый этап – этап, предшествующий нормандскому завоеванию (до 1066 г.); б) второй этап – этап к установлению династии Тюдоров (1066–1485 гг.); в) третий этап – этап расцвета общего права (1485–1832 гг.); г) четвертый этап – этап сочетание общего права с развитием законодательства (с 1832 и до наших дней); 3) в процессе развития правовой идеологии Англии в пределах англо-американской правовой семьи сделан отход от утверждения в правовом сознании сильной монархической власти к идеологии доминирования парламента и развития английского парламентаризма. Кроме того, в соотношении материального и процессуального права основной акцент делается на доминировании именно процессуального права Англии. Это обусловлено, с одной стороны, идеологической церемониальностью английской правовой системы, а с другой стороны, – юридической практикой.

**Ключевые слова:** правовая идеология, правовая семья, правовая система, англо-американская правовая семья, правовая идеология англо-американской правовой семьи.

### FORMATION OF THE LEGAL IDEOLOGY OF ENGLAND IN THE LEGS OF THE ANGLO-AMERICAN LEGAL FAMILY

I. POLATAYKO,

Posgraduate Student of the Department of Theory and History of State and Law  
of the University of Law Named after King Danylo Halytskyi

### Summary

The article explores the peculiarities of the formation and development of the legal ideology of England within the Anglo-American legal family. According to the results of the research, the author made the following conclusions: 1) the optimal, in our opinion, is the phrase «Anglo-American legal family». It most adequately reflects from the ideological standpoint the very essence of the studied legal system of England and the legal family; 2) the legal ideology of England went through the following stages of development: 1) the first stage – the stage preceding the Norman conquest (until 1066); 2) the second stage – a stage to the establishment of the Tudor dynasty (1066–1485 gg.); 3) the third stage – the stage of the flowering of common law (1485–1832 gg.); 4) the fourth stage – the stage of the combination of common law with the development of legislation (from 1832 to today); 3) in the process of developing the legal ideology of England within the Anglo-American legal family, a departure has been made from the assertion in the legal consciousness of a strong monarchical power towards the ideology of the domination of parliament and the development of English parliamentary. In addition, in the ratio of substantive and procedural law, the main emphasis is on the dominance of the procedural law of England. This is due, on the one hand, to the ideological ceremonial character of the English legal system, and on the other hand, to the legal practice.

**Key words:** legal ideology, legal family, legal system, Anglo-American legal family, legal ideology of the Anglo-American legal family.

**Постановка проблемы.** Разнообразии правовых систем, которые объединены по определенным критериям в рамках тех или иных правовых семей, свидетельствует о разнообразии в подходах относительно правового регулирования общественных отношений. Это имеет как положительные черты, которые касаются сохранения самобытности каждого государства и его правовой системы, так и недостатки, когда правовая система отдельного государства содержит правовые цен-

ности, которые не поддерживаются другими государственными образованиями, что, в свою очередь, будет способствовать возникновению противоречий в правовом регулировании или даже межгосударственных конфликтов. При этом применение интегральных механизмов со стороны международных и межгосударственных организаций (таких, как ООН, ЕС, НАТО и др.) не всегда является эффективным. Об этом свидетельствует так называемый «Брэкзит» Великобритании.

Таким образом, все вышеизложенные факты свидетельствуют об актуальности и практической значимости избранной темы исследования.

**Состояние исследования.** Стоит заметить, что различные аспекты правовой идеологии разных государств и правовых систем неоднократно выступали предметом научных исследований (В. Бабкин, М. Гуренко, В. Журавский, А. Зайчук, М. Костицкий, А. Луцкий, С. Максимов, Н. Онищенко, В. Селиванов, В. Сиренко, А. Скакун, А. Скрип-



нюк, С. Сливка, В. Таций, А. Тихомиров, Ю. Шемшученко и др.).

Вместе с тем проблема правовой идеологии отдельных государств англо-американской правовой системы, а особенно Англии, требует отдельного научного исследования.

**Цель статьи.** Таким образом, целью нашей научной статьи является исследование особенностей становления правовой идеологии Англии в пределах англо-американской правовой семьи.

**Изложение основного материала.** Для обозначения исследуемой правовой семьи употребляются следующие понятия: 1) англосаксонская правовая семья; 2) англо-американская правовая семья; 3) семья прецедентного права; 4) семья общего права. По нашему мнению, наиболее целесообразным является применение термина «англо-американская правовая семья». Это можно обосновать со следующих позиций: 1) термин «англосаксонская правовая семья» указывает лишь на происхождение, истоки формирования данной правовой семьи в рамках Англии, однако не акцентирует внимания на дальнейшем ее развитии в рамках таких стран, как США, Австралия, Канада, Новая Зеландия и т. д.; 2) категории «семья прецедентного права» и «семья общего права» освещают, во-первых, только внешние формы выражения права (источники права исследуемой правовой семьи). Во-вторых, как одно, так и другое отдельно взятое понятие акцентирует внимание либо на таком источнике права, как судебный прецедент (право справедливости), либо на общем праве (писаное или уставное право); 3) оптимальным, по нашему мнению, является формулировка «англо-американская правовая семья», поскольку, во-первых, оно отражает как ее генезис в рамках права Англии, так и дальнейшее развитие на базе США, Англии и бывших ее колоний. Во-вторых, в названии отсутствует жесткая привязка к какому-то отдельному источнику права указанной правовой семьи (то есть к судебному прецеденту или общему праву).

Далее следует обратить внимание на особенности и этапы развития англо-

американской правовой семьи, а следовательно, – этапы развития ее правовой идеологии. А.Н. Головкин, И.М. Погребной, А.В. Волошенко в истории становления и развития англо-американской правовой семьи и ее элементов (включая и правовую идеологию) выделяют следующие этапы: 1) первый этап – этап, предшествующий нормандскому завоеванию (до 1066 г.); 2) второй этап – этап к установлению династии Тюдоров (1066–1485 гг.); 3) третий этап – этап расцвета общего права (1485–1832 гг.); 4) четвертый этап – этап сочетание общего права с развитием законодательства (с 1832 и до наших дней) [1].

Как отмечает К.Г. Вольнка, первый этап (до 1066 г.) предшествует формированию общего английского права. В течение I–IV веков Англия входила в состав Римской Империи, но римское право не произвело определяющего влияния на дальнейшее развитие ее правовой системы. В начале V века страну заселяют англосаксонские племена, после чего несколько веков в Англии действуют разрозненные обычаи этих племен (англов, саксов, ютов, датчан). Таким образом, для данного периода характерно локальное нормотворчество, основанное на обычаях. Английское право развивалось автономным путем, связи с континентальной Европой были довольно незначительными. Рецепция римского права в Европе не коснулась английского права [2].

Итак, на первом (донормандском) этапе развития исследуемой правовой семьи правовая идеология не была сформирована как целостная система, однако некоторые ее признаки начали формироваться. К таким признакам можно отнести: 1) раздробленность идеологических основ развития общества и государственности на уровне отдельных племен (англов, саксов, ютов, датчан и т. д.); 2) внешнее выражение отдельных идеологических постулатов в форме обычного права; 3) оторванность идеологических основ формирования и дальнейшего развития общества и государственности от ценностей романо-германской правовой семьи, несмотря на вхождение в предыдущие периоды в состав Римской империи.

По мнению К.Г. Вольнки, второй этап (1066–1485 гг.) начинается с победы Вильгельма Завоевателя над войсками англосаксов и установления норманнского господства на Британских островах. Данный этап считается началом формирования общего права (common law). Развитию общего права способствовало создание единой централизованной власти и единой системы королевских судов. Начиная с X в. королевские судьи обеспечивают формирование единого для всей страны прецедентного права. Созданные решения принимаются за основу всеми другими судьями. При отсутствии прецедента судья самостоятельно формулирует решение по делу и тем самым осуществляет нормотворческие функции. Именно в эти времена сложились пять основных качеств английского права: 1) королевское (созданное под протекторатом короля); 2) судебное (создано судебной практикой); 3) общее (охватывает территорию всей страны); 4) процессуальное (приоритет предоставлено не материальному, а процессуальному праву) 5) публичное право (особое внимание уделено публичному праву, тогда как частное право фактически игнорируется).

В XII–XIV вв. система общего права достигла расцвета, но с ростом количества прецедентов в ней стала проявляться тенденция к консерватизму и формализации, что в XV в. подготовило почву для качественно нового этапа ее развития, связанного с появлением «права справедливости» и его противостоянием «общему праву». Постепенно стал складываться особый порядок апелляции к монарху рассмотреть дело «по совести», «по справедливости», а не по прецеденту. Такая апелляция осуществлялась через лорда-канцлера, который решал вопрос о передаче жалобы королю. Вскоре сама функция рассмотрения дела по существу переходит к лорду-канцлеру, а он становится самостоятельным судьей [2].

Особую роль на данном этапе развития исследуемой правовой семьи в целом и правовой идеологии сыграла Великая Хартия вольностей 1215 г. [3]. В частности, данный документ был принят во время столкновения



между королем Англии Иоанном (Джоном) Безземельным, с одной стороны, и баронами, горожанами и провинциальным дворянством – с другой стороны. Ключевыми положениями данной Хартии по идеологическим позициям стали следующие: 1) зарождение и утверждение идеи английского парламентаризма. В частности, в Хартии предусматривалось создание совета из 25 баронов для контроля за королевской властью, а также Большого совета королевства из королевских вассалов. Совет королевства наделялся финансовыми возможностями: «щитовые деньги» на содержание армии и другие дополнительные сборы могли собираться только с согласия совета [3]; 2) утверждение идеологии справедливого правосудия. По этому поводу следует отметить, что чрезвычайное значение для английской правовой системы имели статьи, посвященные королевскому правосудию. Они ограничивали произвол чиновников. Запрещалось привлекать к судебной ответственности только на основании устного заявления и без свидетелей. Арест, тюремное заключение, пригласенные вне закона, изгнание или лишения владычества допускались только на основании приговора, вынесенного судом равных лиц в соответствии с законами государства. На должности судей, констеблей, шерифов могли назначаться исключительно лица, которые знали и выполняли законы. Запрещались произвольные и завышенные судебные сборы [3].

Итак, Великая Хартия вольностей вошла в историю как первый конституционный акт, который имеет значение для современного английского конституционализма. Статьи Хартии проведения контрольных и совещательных функций Совета королевства подготовили правовую базу для английского парламента. Но больше всего известны статьи, которые гарантировали свободному населению Англии, неприкосновенность личности и справедливость правосудия. При изучении Великой хартии вольностей 1215 года следует обратить внимание на ее статьи 12 и 14, которые стали правовой основой будущего английского парламента [2].

Третий этап (1485–1832 гг.) в правовом регулировании и в идеологическом смысле характеризуется дуализмом английского права, который связывается с появлением так называемого «права справедливости». Право справедливости возникло по реализации полномочия короля из-за деятельности лорда-канцлера вмешиваться в осуществление правосудия путем смягчения жестких приговоров. При этом ссылка делалась не на прецеденты, а на общие принципы права, понятия добра, справедливости и тому подобное. Это привело к возникновению конкуренции исков, а также проблемы выяснения того, решение какого суда имеет высшую силу [3].

На указанном этапе развития государственности, правовой системы и правовой идеологии был принят целый ряд нормативно-правовых актов, которые существенно повлияли как на характер правовой системы, так и на направления развития правовой идеологии. Среди них следует вспомнить, в первую очередь, Петицию о правах 1628, согласно которой никаких налогов и сборов нельзя было взимать без согласия парламента. Принудительные займы, добровольные приношения и дары подданных короля объявлялись незаконными. Уголовная ответственность любого лица могла наступить только тогда, когда наказуемость деяния была установлена в законе, а наказание наступило по приговору суда. Монарх потерял право действовать в обход установленного порядка судопроизводства и освобождать от наказания лиц, виновных в совершении преступлений [4].

Итак, Петиция о правах 1628 утвердила следующие идеологические основы правовой системы: 1) идея экономической свободы (никаких налогов и сборов нельзя было взимать без согласия парламента). Принудительные займы, добровольные приношения и дары подданных короля объявлялись незаконными; 2) идея личной свободы и ответственности (уголовная ответственность любой лица могла наступить только тогда, когда наказуемость деяния была установлена в законе, а наказание наступило по приговору суда); 3) идея ограниченности полномочий королевской вла-

сти (монарх утратил право действовать в обход установленного порядка судопроизводства и освобождать от наказания лиц, виновных в совершении преступлений).

На данном этапе также было принято такое важное нормативно-правовое документ, как «Габеас корпус акт» 1679 («Акт о лучшем обеспечении свободы подданных и о предотвращении заключением за морями»). Данный нормативный документ акцентировал внимание на идеологии обеспечения прав внутригосударственной и внешнеполитической свободы личности. Он был принят в связи с тем, что применяемое английскими судами с XII в. право издания приказа о доставке арестованного часто приводило к нарушению личной неприкосновенности: приказы издавались по своему усмотрению судьи, их выполнение не было обусловлено сроками. Основной целью принятия данного акта стало определение процедуры и сроков проверки судом законности и обоснованности ареста (задержания) и дальнейшего пребывания лица под стражей. Данный акт имел большое значение не только в деле обеспечения прав на свободу и личную неприкосновенность. Он создал для британской юридической практики основу для формулирования принципов соблюдения законности при аресте, быстрого и объективного суда, «надлежащей судебной процедуры» и др. [5].

Итак, Габеас корпус акт воплощал в своих положениях идею обеспечения личной свободы, которая впоследствии стала составной частью идеологии гуманизма.

Четвертый этап (с середины XIX в. и по настоящее время, или, как говорят отдельные источники, с 1832 – по настоящее время) характеризуется проведением значительных правовых реформ. Английское право модернизируется и приспособляется к потребностям сегодняшнего дня [2]. Среди основных моментов этого этапа следует выделить следующие: 1) объединение идеологических и нормативных основ общего права и права справедливости. Это проявилось в том, что в результате проведения судебной реформы 1873–1875 го-



дов две судебные системы были объединены. По результатам такой реформы английские суды получили возможность применять как нормы общего права, так и положения права справедливости; 2) рост значимости статутного права (законов и уставов) в системе источников английского права. Несмотря на то, что судебный прецедент в рамках данной правовой системы остается определяющим источником права, однако активизация законодательной деятельности частично меняет структуру и содержание английского права. Это стало результатом частичной рецепции ценностей системы континентального права; 3) идеология доминирования процессуального права над материальным правом. Хотя и до XIX века английское право развивалось преимущественно как процессуальное, так как было связано прежде всего с судебной процедурой и доказательствами, однако начинает формироваться и материальное право, которое, однако имеет второстепенный характер по сравнению с процессуальным правом.

**Выводы.** Таким образом, в ходе исследования правовой идеологии Англии в пределах англо-американской правовой семьи нами сделаны следующие выводы: 1) оптимальной, на наш взгляд, является формулировка «англо-американская правовая семья», поскольку, во-первых, она отражает как ее генезис в рамках права Англии, так и дальнейшее развитие на базе США, Англии и бывших ее колоний. Во-вторых, в названии отсутствует жесткая привязка к какому-то отдельному источнику права указанной правовой семьи (то есть к судебному прецеденту или общему праву). Кроме того, она наиболее адекватно отражает с идеологических позиций саму суть исследуемой правовой системы Англии и правовой семьи; 2) правовая идеология Англии прошла следующие этапы развития: 1) первый этап – этап, предшествующий нормандскому завоеванию (до 1066 г.); 2) второй этап – этап к установлению династии Тюдоров (1066–1485 гг.); 3) третий этап – этап расцвета общего права (1485–1832 гг.); 4) четвертый этап – этап сочетание

общего права с развитием законодательства (с 1832 и до наших дней); 3) в процессе развития правовой идеологии Англии в пределах англо-американской правовой семьи сделан отход от утверждения в правовом сознании сильной монархической власти к идеологии доминирования парламента и развития английского парламентаризма. Кроме того, в соотношении материального и процессуального права основной акцент делается на доминировании именно процессуального права Англии. Это обусловлено, с одной стороны, идеологической церемониальностью английской правовой системы, а с другой стороны, – юридической практикой.

#### Список использованной литературы:

1. Теорія держави і права: навч. посіб. / [О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волошенюк та ін.]; за заг. ред. І.М. Погрібного; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х. : ХНУВС, 2010. – 276 с.
2. Волинка К.Г. Англосаксонська правова система / К.Г. Волинка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/2426/31/>.
3. Велика Хартія вольностей 1215 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pravo/velika\\_hartiya\\_volnostey\\_1215](http://pravo/velika_hartiya_volnostey_1215).
4. Законодательство Английской революции 1640-1660 гг. / Отв. ред. Е. А. Косминский. – М.-Л. : Изд-во АН СССР, 1946. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/petition.htm>.
5. Мироненко О.М. Habeas corpus акт 1679 р. / О.М. Мироненко // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://leksika.com.ua/14170120/legal/habeas\\_corpus\\_akt\\_1679](http://leksika.com.ua/14170120/legal/habeas_corpus_akt_1679).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Полатайко Ирина Владимировна** – аспирант кафедры теории и истории государства и права Ивано-Франковского университета права имени Короля Данилы Галицкого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Polatayko Irina Vladimirovna** – Postgraduate Student of the Department of Theory and History of State and Law of the University of Law Named after King Danylo Halytskyi

*knyslw@rambler.ru*



УДК 35.351:32.323

## ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ МЕДИЦИНОЙ

Руслан ПОЛЮЛЯХ,

аспирант кафедры философских и социально-политических наук  
Одесского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Аннотация

Данная статья посвящена опыту государств мира по формированию и развитию моделей государственного управления электронной медициной. В статье даются существующие наиболее актуальные для украинской науки определения категории «государственное управление». Формулируется авторское определение категории «государственное управление электронной медициной». Рассматриваются модели государственного управления электронной медициной в нескольких странах, таких как Австралия, Германия, Дания, Новая Зеландия, Сингапур, Финляндия, Швеция. Выделяются функции государственного управления электронной медициной в зарубежных государствах.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственное управление электронной медициной, функции государственного управления электронной медициной, зарубежный опыт.

### FOREIGN MODELS OF PUBLIC ADMINISTRATIONS OF ELECTRONIC MEDICINE

R. POLYULYAKH,

Posgraduate Student of Department of Philosophy and Socio-Political Sciences  
of the Odessa Regional Institute for Public Administration  
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### Summary

This article shows the experience of some states of the world on the formation and development of models of public administration of electronic medicine. The most relevant definitions of the category «public administration» of Ukrainian science are demonstrated in the article. The author's definition of the category «public administration of electronic medicine» is formulated on the basis of analysis of foreign models. Models of public administration of electronic medicine are considered in several countries: Australia, Germany, Denmark, New Zealand, Singapore, Finland, Sweden. The functions of public administration of electronic medicine in foreign states are formulated in the conclusions.

**Key words:** state management, public administration of electronic medicine, public administration functions of electronic medicine, foreign experience.

**Постановка проблемы.** Современный этап развития государств, влияние глобализационных процессов, развитие информационно-коммуникационных технологий формируют новые вызовы для понимания, определения и развития электронной медицины. Она, в свою очередь, объединяет много элементов, в частности: охрану здоровья в целом; менеджмент медицинских учреждений; лечебную практику; работу медицинского персонала; взаимодействие с фармацевтическими учреждениями; проведение научных исследований; взаимоотношения с населением; защиту гражданских прав и свобод. Фактически все эти элементы требуют государственного управления и регулирования, а также планирования, регламентирования, регулирования. Если для Украины это система нуждается в формировании и развитии, то для многих государств

мира – это норма жизни. Проблема развития и становления электронной медицины в Украине, обширное её использование, теоретическое обоснование применения широкого определения категории «электронная медицина» в практике государственного управления требует изучения существующих моделей в государствах мира.

**Актуальность темы исследования.** В последнее десятилетие широкую популярность в мире получили интерактивные услуги субъектов государственного управления и тех организаций, которые предоставляют различные виды услуг. Особое внимание в государствах мира уделяется развитию электронной медицины. При этом категория «электронная медицина» имеет много определений и научно-теоретических подходов. Однако Всемирная организация охраны здоровья (ВОЗ) в 1997 г. упорядочила разнообразие

категорий использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сфере здравоохранения. В соответствии с резолюцией ВОЗ «WHA 58.28 eHealth» все пространство использования ИКТ было объединено категорией «электронная медицина». Она характеризуется как виды деятельности, услуги и системы, связанные с предоставлением медицинской помощи на расстоянии при помощи информационно-коммуникационных технологий, направленных на предоставление медицинской помощи, а также обучение управлению и проведению научных исследований в области медицины [2].

Тем не менее, во многих государствах мира определение категорий «электронная медицина» и «электронная охрана здоровья» имеют свои специфические черты. Общим для всех является то, что государственное управление электронной медициной осу-



ществляется органами исполнительной власти, в частности Министерством здравоохранения. Соответственно, каждая страна имеет свои концепции, стратегии, планы и модели государственного управления электронной медициной. Разнообразие моделей даёт возможность не только изучать зарубежный опыт, внедрять его в разных странах, а и вырабатывать новые модели, удобоваримые, в частности, для Украины.

**Состояние исследования.** В зарубежной науке и практике существует большое количество категорий, которые характеризуют электронную медицину. Многие категории используются как синонимы. Наиболее исследуемыми являются такие категории, как электронная медицина, электронное здравоохранение, информатизация медицины, информатизация здравоохранения, единое электронное медицинское пространство, информатика личного здоровья, здоровье потребителей информатики, поставщики электронного здравоохранения, порталы пациента, медицинская телематика, телемедицина, телездоровье, электронный медицинский визит, электронная база медицинских знаний, медицинская карточка пациента и прочие. В украинской науке и практике наиболее изученной является категория «телемедицина». Есть много исследований, которые показывают не только возможности телемедицины в медицинской практике (О.В. Балувев, В.Н. Казаков, Л.О. Охременко, П.П. Рижко, Н.Д. Тронько и др.), но и в управлении системой здравоохранения (А.В. Владимирский, С.В. Калинчук и др.). Есть ряд исследований, которые посвящены проблемам информатизации здравоохранения и развития телемедицинских технологий (В.В. Лазориница, О.П. Минцер). Тем не менее, отсутствуют системные исследования, которые касаются государственного управления электронной медициной.

**Целью и задачей статьи** является демонстрация разнообразия подходов к формированию и развитию моделей государственного управления в государствах мира для более четкого понимания и формирования теоретико-прикладных основ подобных моделей в Украине.

**Изложение основного материала.** Украинские учёные В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк определяют государ-

ственное управление как деятельность государства (органов государственной власти), направленную на создание условий для наиболее полной реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласованности разнообразных групп интересов в обществе и между государством и обществом, обеспечение социального развития соответствующими ресурсами [1]. Н. Нижник и С. Мосов рассматривают государственное управление как деятельность органов и учреждений всех ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) по производству и осуществлению регулирующих, организационных и координационных влияний на все сферы общества с целью удовлетворения его потребностей, которые изменяются.

Основываясь на данных дефинициях и анализе зарубежных моделей государственного управления электронной медициной, автор статьи определяет государственное управление электронной медициной как один из видов деятельности субъектов государственного управления по реализации специфических функций государственного управления объектами социальной сферы, к которой относят систему здравоохранения. К специфическим функциям относятся внутренние и внешние функции государственного управления. Последние предполагают непосредственное влияние органов власти на общественные процессы.

Именно с этих позиций рассматриваются модели государственного управления электронной медициной в разных государствах мира. Так, модель, присущая Австралии, основывается на системах управления лекарственными средствами (eMM) [3]. Считается, что именно такой подход уменьшает медицинские ошибки, экономит время и средства, способствует контролю безопасности лекарств, их соответствию нормативным требованиям, содействует принятию решений, основанных на определённых стандартах. Такая система предусматривает использование электронных платежей, а также поощрительных платежей. Сам контроль над лекарственными препаратами предполагает параллельное использование электронных рецептов. Все это требует выработки определенных процедур.

В штате Новый Южный Уэльс (Австралия) управление электронными лекарствами рассматривается в аспекте электронного медикаментозного лечения (eMeds) [4]. Это предполагает разработку определенных предписаний по оказанию поддержки врачам, медсестрам и фармацевтам по порядку проверки, согласования, дозирования и регистрации приема лекарств. При этом доставка лекарств пациентам обеспечивается электронными системами, обеспечивая доступ к информации о пациенте и поддержку клинических решений в режиме реального времени.

Это проводится в рамках государственной программы eMeds, которая поддерживает местные районные отделы здравоохранения (LHD) для внедрения и совершенствования целого ряда процессов в системе общественного здравоохранения (NSW). Результатами данной программы является повышенная безопасность пациентов благодаря: снижению ошибок в лечении и связанных с этим побочных эффектов; повышению точности и наглядности информации о медикаментах, которая передается между профессионалами и поставщиками медицинских услуг; улучшению общения с пациентами; снижению разницы в практике назначений лекарств.

В Новой Зеландии создана специальная Комиссия, которая работает с Министерством здравоохранения, чтобы улучшить способы управления лекарствами [5]. Здесь считается, что такой процесс управления способствует улучшению управления медициной и приведет к повышению качества медицинской помощи, безопасности пациентов и более эффективным процессам. Для достижения данных результатов электронная система должна предоставлять всем поставщикам медицинских услуг доступ к информации о лекарствах пациента, что позволит им (поставщикам) более эффективно управлять своими лекарствами. Это включает в себя назначение, согласование, дозирование и отслеживание лекарств.

Весь этот процесс предполагает перевод документооборота Министерства здравоохранения в электронный формат, что включает в себя:

1) электронную медикаментозную рецептуру и администрацию (ePA),



что позволяет назначать лекарства и вводить их больницами в электронном формате для поддержки принятия решений (управление медикаментами и безопасность пациентов значительно улучшатся из-за уменьшения числа инцидентов, связанных с неразборчивыми почерками);

2) электронную медицину (eMR) как электронную систему для больниц, которая гарантирует, что информация о препарате пациента является точной при поступлении, передаче и выписке (любые различия при выписке лекарств согласовываются в электронном порядке);

3) электронную аптеку (eRx) как электронную систему, которая позволяет управлять всеми аспектами практики больницы аптеки в рамках единой системы, включая требования к дозированию аптеки, инвентаризации и учета.

Также существует ряд других электронных проектов, возглавляемых Министерством здравоохранения по поддержке программы eMM, в частности:

– электронная служба рецептов NZ (NZePS) – предоставляет безопасный канал обмена сообщениями для систем назначения, дозирования и обмена информацией о рецептах в электронном виде; позволяет генерировать рецепт, назначаемый врачом и загрузить его в электронном виде в аптеку;

– краткое справочное пособие New Zeland Formulary (NZF) представляет собой всеобъемлющий и специализированный информационный ресурс для новозеландцев;

– универсальный список лекарств Новой Зеландии (NZULM) объединяет стандартизированные описания лекарств из Новой Зеландии по терминологии лекарственных средств (NZMT) с информацией из Medsafe и фармацевтическими списками PHARMAC для получения стандартизированной информации о лекарствах.

Специалисты утверждают, что система здравоохранения Эстонии была революционизирована инновационными электронными решениями [6]. Отмечается, что пациенты, врачи, больницы и правительство получают выгоду от удобного электронного доступа. Каждый человек, посетивший врача, имеет электронную запись, в системе электронного здравоохранения, кото-

рую можно отслеживать. Такая электронная запись имеет 95% данных о здоровье; 97% рецептов являются цифровыми; 100% электронных отчетов; и каждый год имеется 500000 запросов пациентов.

Электронная запись о состоянии здоровья – это общенациональная система, которая объединяет данные от разных поставщиков медицинских услуг в Эстонии для создания общей записи, которую каждый пациент может получить в Интернете. Она функционирует как централизованная национальная база данных. При этом 97% пациентов имеют общенациональную цифровую запись. Это дает возможность врачу в чрезвычайной ситуации использовать идентификационный код пациента, чтобы читать критически важную информацию. Пациенты имеют доступ к своим собственным записям, а также к записям своих детей. Для этого создан портал e-Patient с электронной ID-картой. Пациент может просмотреть визиты к врачам и текущие рецепты, а также проверить, какие врачи имели доступ к своим файлам.

Кроме того, эта система собирает данные для национальной статистики, поэтому Министерство здравоохранения может измерять тенденции в области здравоохранения, отслеживать эпидемии и следить за тем, чтобы ресурсы министерства были потрачены разумно.

Германия характеризуется акцентами на электронной карте здоровья [7]. Министерство здравоохранения сконцентрировало свое внимание на картах eHealth, которые предотвращают злоупотребления. Также вводится карта E-Health Act. Это дорожная карта для экстренных данных, план лечения и электронная запись пациента.

Министерство здравоохранения создало справочный материал по инициативе eHealth, который основывается на том, что информационные и коммуникационные технологии являются ключевой технологией XXI века [8]. Использование информационных и коммуникационных технологий также приобретает большое значение в системе здравоохранения, которое в Германии включает более чем 800000 сотрудников. Использование ИКТ, как отмечается, обусловлено тем, что необходимо разрешить многие проблемы, с

которыми сталкиваются все западные промышленно развитые страны, в частности: все большее число пожилых и хронически больных людей нуждаются в адекватном медицинском обслуживании; медицинскую информацию для отдельных пациентов необходимо распространять среди многих врачей; необходимо гарантировать медицинское обслуживание в сельских или структурно слабых регионах.

В справочном материале отмечается, что эти проблемы могут быть решены только с помощью общенационального внедрения телематики и телемедицины. Они обеспечивают широкий доступ к медицинской экспертизе, особенно в сельских районах, и поэтому могут обеспечить как качество обслуживания, так и качество рассматриваемого сельского местоположения. Также могут быть созданы и новые лучшие формы ухода за пациентами в их домашней среде. Констатируется, что в большинстве случаев такие возможности остаются строго региональными. Общенациональная реализация приложений продолжает отставать как от возможных ожиданий, так и от потенциальных возможностей.

Для того, чтобы использовать возможности телематики и телемедицины для улучшения медицинского обслуживания, Федеральное министерство здравоохранения активно работает на двух уровнях. На установленном законом уровне технологическая база для безопасного обмена медицинскими данными, доступная по всей стране, была создана путем ускорения внедрения инфраструктуры телематики и электронной карточки медицинского страхования. В соответствии с установленными законом нормами фонды медицинского страхования с октября 2011 года выдают электронные карточки медицинского страхования как удостоверение личности с фотографией. Уставные фонды медицинского страхования были обязаны в соответствии с законом обеспечить семьдесят процентов своих членов – около 50 миллионов застрахованных лиц – картами eHealth к концу 2012 года. К концу 2013 года все застрахованные должны иметь карту eHealth. Этот процесс призван обеспечить основу для постепенного развития инфраструктуры телематики. Самоуправление решило уско-



ритель внедрение полезных приложений и провести ряд масштабных тестов для тендера. Эти широкомасштабные тесты являются основой для общенационального внедрения – так называемого онлайн-развертывания. Министерство здравоохранения дополнительно поощряет возможности использования телемедицины в повседневной жизни на втором уровне.

В целях дальнейшего улучшения доставки и использования телемедицинских приложений был создан Комитет по оценке медицинских льгот. Он был введен в действие в рамках Закона о структурах по уходу в медицинском страховании (раздел 87, раздел 2a Социальной кодовой книги V). Цель – изучить график сборов за услуги врачей для определения совместимости предоставления и вознаграждения за услуги и услуги в области телемедицины, принять решение о необходимых корректировках стандартного графика на основе полученных результатов.

С этой целью была специально выбрана структура, включающая в себя все организации, которые в дальнейшем будут участвовать в принятии и осуществлении мер в рамках стандартного обеспечения. К ним относятся не только организации самоуправления, но и ведущие предприятия и бизнес-ассоциации, чьи предприятия-члены предлагают информационные / коммуникационные технологии и решения для системы здравоохранения.

В Федеративной Республике Германии было проведено более 200 проектов, связанных с применением телемедицины, телемониторинга и обслуживания окружающей среды (AAL). В 2013 г. разрабатывался Германский телемедицинский портал. Портал призван обеспечить доступ к подготовительной работе для разработки будущих разработок, что позволит сократить время разработки и затраты. Вместе с организациями самоуправления предпринимаются усилия для разработки Каталога критериев для будущих проектов. Этот каталог призван помочь в разработке будущих проектов таким образом, чтобы они уже с самого начала отвечали критериям комплексного финансирования. На основе семинаров с представителями медицинских профессий и фондов медицинского страхования была разработана структура,

которую региональные органы управления проектами могут использовать, чтобы напрямую сообщать о любой потребности в поддержке федерального уровня структурированным образом.

Все эти процессы соответствуют национальным целям в области здравоохранения, которые являются правовым актом. Цели в области здравоохранения являются дополнительным инструментом управления в системе здравоохранения. Их цель заключается в достижении улучшений в области здравоохранения, в определенных областях или для конкретных групп, а также в улучшении существующих структур. Именно в сложной системе здравоохранения, такой как Германия, которая характеризуется бесчисленными игроками, лицами, принимающими решения, и правилами, их цель заключается в содействии качеству профилактики, свертывания и реабилитации, а также эффективному использованию ресурсов [9].

В Сингапуре Министерство здравоохранения, разрабатывая Национальную систему электронных медицинских записей, особое внимание уделяет стоимости данной услуги для сингапурцев после ее реализации [10]. Кроме того, рассматриваются возможности электронной медико-санитарной документации (NEHR). В 2010 г. отмечалось, что здравоохранение стало отстающим в использовании и использовании ИКТ по сравнению с другими секторами экономики, такими как финансы и производство. Сингапур не является исключением, хотя и инвестирует в ИКТ сферы здравоохранения в течение многих лет. Министерство здравоохранения определяет, что результатом широкого внедрения ИКТ во все сферы здравоохранения позволит сингапурцам беспрепятственно перемещаться по системе здравоохранения, чтобы получить наиболее подходящую помощь в наиболее подходящих условиях.

Министерство здравоохранения реорганизовало систему здравоохранения на модель комплексной помощи, чтобы предоставлять пациентом целостный и комплексный уход [11]. Было создано Агентство по комплексному уходу (АПК). Проведение таких реформ стало возможным в результате усилий Министерства здравоохранения по разработке общенациональной

электронной медицинской системы учета и национальных электронных записей здравоохранения.

Цифровизация является ключевым элементом Министерства здравоохранения Дании [12]. Считается, что существует огромная потребность в цифровых решениях в системе здравоохранения, поскольку растущее число пенсионеров и внедрение новых методов лечения постоянно увеличивает давление на ресурсы сектора здравоохранения. В то же время цифровизация системы здравоохранения расширяет возможности пациентов в управлении своим здоровьем, обеспечивает лучший доступ к своим собственным данным о состоянии здоровья и использовании телемедицины, развивает технологии мониторинга дома. Международные исследования оценивают Данию среди ведущих стран, когда дело доходит до внедрения решений ИКТ в секторе здравоохранения. Ведение системы здравоохранения в Дании заключается в обеспечении согласованного клинического пути пациентов через различные части системы здравоохранения, уделяется особое внимание потребностям пациентов и высокому качеству лечения.

Отмечается, что хорошо функционирующие решения в области электронного здравоохранения могут помочь гражданам, пациентам и специалистам здравоохранения несколькими способами: повышенная гибкость и эффективные способы организации лечения, что приведет к повышению качества и безопасности в лечении и уходе; обеспечение более индивидуального подхода путем расширения прав и возможностей пациентов и вовлечения их в свое лечение; улучшение условий труда для работников в области здравоохранения путем совершенствования рабочих процессов и сокращения времени, затрачиваемого на сбор информации о пациенте из других частей сектора здравоохранения; увеличение времени, которое врачи и медсестры уделяют пациентам; более эффективное использование ресурсов, выделяемых на цели здравоохранения.

Отмечается, что три страны – Дания, Финляндия и Швеция – опережают США и большинство других стран в сфере использования ИКТ в системе здравоохранения. Эти три страны



универсально используют электронные медицинские записи (EHR) среди поставщиков первичной медико-санитарной помощи. В этих странах широко распространено использование ИКТ-приложений для здоровья, в частности передовые программы и порталы предоставления онлайн-доступа к здравоохранению либо информации.

**Выводы.** Подводя итоги, можно констатировать, что государственное управление электронной медициной в зарубежных странах касается нескольких основных и специальных функций государственного управления. В частности, что касается общих функций государственного управления электронной медициной [13; 14], то это в первую очередь функции организации деятельности, мотивации, контроля, координации, информационного обеспечения осуществления государственно-управленческой деятельности. Специфические функции государственного управления электронной медициной касаются финансирования, лицензирования. Главные функции касаются выработки и реализации политики в сфере охраны здоровья, предоставления качественных медицинских услуг населения. К дополнительным функциями относятся следующие: организация деятельности субъектов управления; техническое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти; реализация делопроизводства.

#### Список использованной литературы:

1. Ковбасюк Ю.В., Бакуменко В.Д. Державне управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / [наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.] – 2011. – С. 157–159.
2. WHO.58.28 eHealth Resolution [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/healthacademy/media/WHO58-28-en.pdf>.
3. 5 STEPS TO SUCCESSFUL ELECTRONIC MEDICATION MANAGEMENT IMPLEMENTATIONS [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.intersystems.com/assets/5\\_Steps\\_to\\_Successful\\_Electronic\\_Medication\\_Management\\_Implementations.pdf](https://www.intersystems.com/assets/5_Steps_to_Successful_Electronic_Medication_Management_Implementations.pdf).
4. Electronic Medication Management (eMeds) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ehealth.nsw.gov.au/programs/clinical/emr-connect/emeds>.
5. Electronic Medicines Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.hqsc.govt.nz/our-programmes/medication-safety/projects/electronic-medicines-management/+&cd=1&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>.
6. e-Estonia : Health Car [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://e-estonia.com/solutions/healthcare/e-health-record/>.
7. The Electronic Health Card [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/health/the-electronic-health-card.html>.
8. Background Material on the E-HEALTH Initiative of the Federal Ministry of Health [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/health/the-electronic-health-card/background-material-on-the-e-health-initiative-of-the-federal-ministry-of-health.html>.
9. Defining national health goals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/health/national-health-goals.html>.
10. Update on the National Electronic Health Records System [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.moh.gov.sg/content/moh\\_web/home/pressRoom/Parliamentary\\_QA/2010/Update\\_on\\_the\\_National\\_Electronic\\_Health\\_Records\\_System.html](https://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/pressRoom/Parliamentary_QA/2010/Update_on_the_National_Electronic_Health_Records_System.html).
11. HEALTHCARE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.edb.gov.sg/content/edb/en/industries/industries/healthcare.html>.
12. eHealth in Denmark– [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.sum.dk/~media/Filer%20-%20Publikationer\\_i\\_pdf/2012/Sundheds-IT/Sundheds\\_IT\\_juni\\_web.ashx](http://www.sum.dk/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2012/Sundheds-IT/Sundheds_IT_juni_web.ashx).
13. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – С. 441.
14. Москаленко С.О. Функції державного управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / [наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.] – 2011. – С. 699.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Полюях Руслан Анатольевич** – аспирант кафедры философских и социально-политических наук Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Polyulyakh Ruslan Anatolyevich** – Postgraduate Student of Department of Philosophy and Socio-Political Sciences of the Odessa Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

*r\_a\_polulyah@ukr.net*



УДК 65.012.32

## СУЩНОСТЬ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Валерий ПРИСТАЙКО,

аспирант кафедры философии, теории и истории государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Аннотация

В статье приведено определение понятия «кризис», отмечены основные группы, на которые он подразделяется, рассмотрены причины его возникновения. Раскрыта суть антикризисного управления. Впервые дано определение «антикризисного управления в условиях чрезвычайного положения».

**Ключевые слова:** кризис, антикризисное управление, чрезвычайное положение, политический кризис, антикризисное управление в условиях чрезвычайного положения.

### THE ESSENCE OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT IN A STATE OF EMERGENCY

V. PRISTAYKO,

Posgraduate Student of the Department of Philosophy, Theory and History of Public Administration  
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### Summary

This article provides a definition of the concept of crisis, and the groups it consists of, discussed the reasons for their occurrence. The essence of anti-crisis management is revealed. In the article for the first time is given the definition of “anti-crisis management in a state of emergency”.

**Key words:** crisis, anti-crisis management, state of emergency, political crisis, anti-crisis management in a state of emergency.

**Постановка проблемы.** Продолжающиеся глобальный и экономический кризисы, их признаки, условия протекания и методы борьбы с ними требуют обозначения определенных критериев кризисов, которые касаются государства и нуждаются в привлечении государственных органов для их преодоления. Практика показывает, что государство играет значительную роль в развитии рыночной экономики. Именно государство призвано регулировать этот процесс, чтобы смягчить социальные противоречия и влиять на экономику с опережающим развитием приоритетных отраслей. Поэтому исследование природы и особенностей кризиса, его признаков и характеристик для диагностики и предупреждения возможных кризисов является одной из приоритетных задач государства [1, с. 20].

**Актуальность темы исследования.** На данное время в исследованиях, касающихся государственного управления, недостаточно внимания уделяется антикризисным технологиям государственного управления, недостаточно разработаны и обоснованы как в мировой, так и в отечественной практике механизмы реали-

зации целей государственного управления в кризисных условиях, методы и процедуры деятельности органов государственного управления как факторов повышения его эффективности, которые приобретают особую актуальность во время коренных изменений, происходящих в украинском обществе. В зарубежных и отечественных научных трудах антикризисное управление рассматривается исключительно как макроэкономическая проблема. Значительное внимание в них уделено антикризисному управлению предприятиями государственной и частной форм собственности. В связи с этим недостаточно исследованными являются политические, социальные, психологические, коммуникативные, организационные и другие аспекты антикризисного управления [2, с. 3].

**Целью статьи** является раскрытие сущности антикризисного управления в условиях чрезвычайного положения.

**Изложение основного материала исследования.** Шарий В.И. отмечает, что в целом о конфликтах, кризисах и антикризисных технологиях написано много трудов. Основной социально-философского подхо-

да к рассмотрению всех конфликтных явлений, в том числе и социальной напряженности как неотъемлемого элемента конфронтации и противоборства, является анализ социальных противоречий. В социологии с точки зрения структурно-функционального подхода социальную напряженность рассматривали зарубежные исследователи Т. Парсонс, Р. Мертон, Н. Смелзер; конфликтную парадигму изучали Р. Дарендорф, Л. Козер, К. Боулинг, Дж. Рекс; авторами теории обмена стали П. Блау, Дж. Хоманс; теорию модернизации разрабатывали М. Леви, Г. Алмонд, Ф. Ригс, У. Ростоу и другие.

Вопросы преодоления кризисных явлений и предотвращения их в государственном антикризисном управлении рассматривались в работах зарубежных исследователей А.А. Богданова, Е. Дюркгайма, Д.Т. Жовтуна, А.Б. Зверинцева, В.С. Капустина, С.В. Михайлова, В.Л. Романова, Г. Спенсера, Г. Ханова; отечественных ученых В.О. Василенко, А.С. Гальчинського, М.И. Пирен, Г.Г. Почепцова, А.Д. Чернявского.

Однако роль и значение антикризисных технологий как механизма



реализации целей государственного управления, систематизации кризисов и кризисных явлений, выяснения особенностей антикризисного управления, определения принципов и методов антикризисного государственного управления как способа реализации целей государственного управления в Украине и основных средств внедрения технологий антикризисного процесса в украинскую действительность нуждаются в дальнейшем научном исследовании [2, с. 4].

Термин «кризис» происходит от греческого слова «crisis», которое означает «приговор по какому-либо вопросу или решение в сомнительной ситуации». Также может означать «выход, решение конфликта». В этом значении данный термин находит самое частое применение у Гиппократов и в медицинской практике, где трактуется как решающая фаза протекания болезни. Лаконичная формулировка дана историком Р. Козеллем: «Кризис – это едва измеримый переломный момент, при котором решением является или смерть, или жизнь» [3, с. 7].

В XVII–XVIII в.в. понятие «кризис» стало применяться и к процессам, которые происходят в обществе, например военные кризисы, политические кризисы, при этом за основу бралось определение кризиса, характерное для медицины. И только в конце XIX в. это понятие стало рассматриваться в связи с национальной экономикой, а с точки зрения государственного управления – с XX века [4, с. 9].

Большой толковый словарь современного украинского языка дает следующее определение термина: «Кризис – расписание, упадок, обострение (политических, экономических, социальных) противоречий, а также переломный момент болезни, когда состояние больного улучшается или ухудшается [5, с. 549].

Кризис – это этап перестройки системы, неминуемая фаза обновления и конкретно-историческое явление, которое развивается вместе с цивилизацией. Происходит развитие экологических, политических, религиозных, ментальных и других кризисов, которые приобретают специфику эпохи. Кризис обнаруживает скрытые конфликты и диспропорции. Показательным примером кризиса является рево-

люция. Кризис может рассматриваться как феномен, экономический фактор или политическая, социологическая и экономическая категория. Он может обновить идеологические, политические условия элиты и др. [6, с. 27].

Как указывает Карпенко О.А., кризис – это чрезвычайное, наибольшее обострение противоречий в социально-экономической системе (организации), которое угрожает ее жизнестойкости в окружающей среде. Кризисные ситуации и явления могут возникать на разных уровнях: личности, группы людей, предприятия (организации, фирмы), отрасли, региона, государства, группы государств [7, с. 7].

Белай С.В. констатирует, что в настоящее время ученые разделяют кризисы на три основных группы по причинам их возникновения: естественные кризисы, возникающие в результате естественных условий жизни и деятельности человека; общественные кризисы, которые возникают в процессе общественных отношений в социуме; экологические кризисы, вызванные естественными условиями, связанными с деятельностью человека [8, с. 55].

Карпенко О.А. отмечает, что причины кризисов могут быть разными. Они разделяются на объективные, связанные с циклическими потребностями модернизации и реструктуризации, субъективные, являющиеся следствием ошибок и волонтаризма в управлении, естественные, отображающие изменения климата, землетрясения, наводнения и другие естественные катаклизмы, а могут иметь и техногенный характер, связанный с деятельностью человека. Они также могут быть внешними, связанными с тенденциями и стратегией макроэкономического развития или даже развития мировой экономики, конкуренцией, политической ситуацией в стране, и внутренними, связанными с рискованной стратегией маркетинга, внутренними конфликтами, недостатками в организации производства, несовершенством управления [7, с. 8].

Кризис – это чрезвычайное обострение противоречий, возникающих или в процессе функционирования социально-политической системы, или между двумя аспектами ее существования – функционированием и развитием, которое угрожает ее жиз-

недеятельности в окружающей среде [9, с. 3].

Следует отметить, что особенностью кризиса является то, что он, будучи даже локальным или микрокризисом, как цепная реакция, может распространяться на всю систему или на всю проблематику развития, поскольку в системе существует органическое взаимодействие всех элементов и проблемы не решаются отдельно. Но такая ситуация возникает тогда, когда нет мероприятий по антикризисному управлению, не проводятся мероприятия относительно локализации кризиса и снижения его остроты или, наоборот, когда осуществляется умышленная мотивация развития кризиса. По структуре отношений в социально-экономической системе, по дифференциации проблематики ее развития можно выделить отдельные группы экономических, социальных, организационных, психологических, технологических кризисов.

Хотелось бы остановиться более детально на социальных кризисах, которые возникают при обострении противоречий или столкновении интересов разных социальных групп или образований: работников и работодателей, профсоюзов и предпринимателей, работников разных профессий, персонала и менеджеров и др. Часто социальные кризисы являются словно бы продолжением и дополнением экономических кризисов, хотя они могут возникать и самостоятельно, например вследствие недовольства стилем управления, условиями труда, экологических проблем, патристических чувств. Особенное место в группе социальных кризисов занимает политический кризис [7, с. 12]. Политический кризис – чрезвычайное положение отдельной политической институции или целой политической системы, делающее невозможными их дальнейшее существование и функционирование и требующее соответствующих изменений [10, с. 124]. Политические кризисы обычно возникают в странах как с устойчивой, так и с неустойчивой демократией и являются результатом обострения политической борьбы под воздействием экономических, этнических или религиозных проблем, проблем в международных отношениях. Важно



отметить, что политические кризисы, как правило, затрагивают все сферы развития общества и государства и переходят в кризисы экономической.

Выход из кризиса не всегда связан с позитивными последствиями. Нельзя исключать переход в состояние нового кризиса, который может быть даже еще более глубоким и длительным. Кризисы могут возникать как цепная реакция. Возможно и консервирование кризисных ситуаций на достаточно длительный период по определенным политическим причинам.

Вообще, последствия кризиса теснее всего связаны с двумя факторами: с его причинами и возможностью управлять процессами кризисного развития. Они могут приводить к резким изменениям или к мягкому длительному и последовательному выходу [7, с. 9]. Послекризисные изменения в развитии организации бывают долгосрочными и краткосрочными, качественными и количественными, обратимыми и необратимыми. Причем они могут носить как позитивный, так и негативный характер как для самой организации, так и для окружающих. Выход из кризиса не всегда связан с позитивными последствиями. Достаточно распространены случаи, когда влияние факторов, которые привели к кризису, прекратилось, а кризисные явления не исчезают. Это можно объяснить тем, что возникает замкнутый круг между причинами и последствиями кризисных явлений, где последствия порождают новые причины [11, с. 12].

Поэтому руководству на любом уровне необходимо крайне ответственно подходить к принятию решений антикризисного характера.

Разные последствия кризиса определяются не только его характером, но и антикризисным управлением, которое может или смягчать кризис, или обострять его. Возможности управления в этом отношении зависят от цели, профессионализма, искусства управления, характера мотивации, понимания причин и следствий, ответственности [7, с. 9].

Антикризисное управление – это система управленческих мероприятий по диагностике, предупреждению, нейтрализации и преодолению кризисных явлений.

Целью антикризисного управления является увеличение эффективности использования ресурсов, максимизация прибыли, ритмичное функционирование организации за счет своевременного избежания, предупреждения и устранения рисков.

Цели являются исходным пунктом систем стратегического планирования, мотивации и контроля, использующихся в органе власти или на предприятии. Цели лежат в основе организационных отношений и оценки результатов труда отдельных работников, подразделений и организации в целом. В любой организации есть несколько уровней целей, например официальные, оперативные и операционные.

То, на какой уровень целей ориентируется высшее руководство органа власти, может служить причиной кризисной ситуации. В зависимости от целей реализации антикризисное управление разделяется на реактивное, характеризующееся четкими и конкретными целями, планированием, внедрением и базирующееся на значительном количестве мероприятий с целью достижения докризисного состояния; превентивное (предупредительное), реализация которого осуществляется на основе обобщающих целей, формирующихся на уровне планирования. Это основной инструмент реализации стратегических заданий менеджмента общей структуры предприятия [12, с. 53].

Антикризисное управление – это процесс предотвращения, преодоления и восстановления функционирования системы, где объединены три составляющие: предотвращение, если не наступил кризис, преодоление его последствий в послекризисный период и восстановление докризисного уровня.

Среди основных принципов антикризисного управления можно выделить такие: принцип постоянной готовности к реагированию, осуществляющийся в результате применения методов диагностики; принцип превентивности действий (лучше предотвратить кризис, чем нейтрализовать его негативные последствия), обеспечивающий ранней диагностикой предкризисного состояния и своевременным использованием возможностей успешной борьбы с ним; срочность реагирования на отдельные кризисные

явления в деятельности органа власти; дифференциация индикаторов кризисных явлений по уровню их опасности для предприятия, использующего в процессе диагностики.

В процессе антикризисного управления необходимо соответствующим образом группировать индикаторы кризисных явлений по уровню их опасности для стабильного развития органа власти: адекватность реагирования органа власти на реальные угрозы его равновесию с помощью отдельных механизмов нейтрализации; полная реализация внутренних возможностей выхода органа из кризисного состояния, особенно на ранних стадиях его диагностики, когда орган должен рассчитывать исключительно на внутренние возможности [13, с. 37].

Антикризисное управление имеет предмет влияния – проблемы, предсказуемые и реальные факторы кризиса, то есть проявления всей совокупности обострения противоречий. Это вызывает опасность крайнего проявления такого обострения, то есть наступление кризиса. Объектом антикризисного управления является кризисная ситуация. Существуют разные стратегии антикризисного управления. Наиболее важными среди них являются [13, с. 57]: предотвращение кризиса, подготовка к его возникновению; ожидание зрелости кризиса для успешного решения проблем по его урегулированию; противодействие кризисным явлениям, замедление кризисных процессов; стабилизация ситуации с помощью использования резервов, дополнительных ресурсов; просчитанный риск; последовательный выход из кризиса; предвидение и создание условий для устранения последствий кризиса.

Необходимо отметить, что государство призвано отслеживать взаимосвязь между масштабами и скоростью превращений и возникновением опасных тенденций, которые угрожают социальной стабильности и безопасности страны [7, с. 132].

Как выше отмечалось, одной из причин возникновения кризисов является естественные и экологические факторы. Первые предопределены естественными условиями жизни и деятельности человека. К причинам таких кризисов относят естественные



катаклизмы. Все это не может не отражаться на экономике, психологии людей, социальных и политических процессах. При определенных масштабах такие явления природы порождают кризисы. В современных условиях большое значение имеет понимание и распознавание кризисов взаимоотношений человека с природой – экономических. Это кризисы, которые возникают при изменении естественных условий, вследствие деятельности человека – истощения ресурсов, загрязнения окружающей среды, появления опасных технологий, пренебрежения требованиями законов естественного (природного) равновесия.

Осознанная деятельность человека дает возможность находить выход из критических ситуаций, концентрировать усилия на решении наиболее сложных проблем, использовать накопленный опыт преодоления разных по происхождению кризисов, приспосабливаться к ситуациям, которые возникают. Наличие естественных факторов, вызывающих кризисы в жизнедеятельности человека, предопределяет необходимость взятия государством на себя обязательств относительно ограждения своих граждан и территории от чрезвычайных ситуаций техногенного или естественного характера, которые создают угрозу жизни и здоровью граждан, гарантирование безопасности и сохранности здоровья граждан, нормального функционирования национальной экономики, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

С этой целью в Украине разработан и действует целый ряд законодательных актов, которые регламентируют деятельность органов государственной власти по созданию экологически и техногенно безопасных условий жизнедеятельности граждан и общества, сохранению окружающей естественной среды и рационального использования природных ресурсов [12, с. 79].

Примером активного государственного антикризисного управления является введение и прекращение действия чрезвычайного положения [14]. Законом Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» определено содержание правового режима чрезвычайного положения,

порядок его введения и прекращения действия, особенности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций в условиях чрезвычайного положения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц и ответственность за нарушение требований или невыполнение мероприятий правового режима чрезвычайного положения.

В соответствии со ст. 1 данного закона чрезвычайное положение – это особый правовой режим, который может временно вводиться в Украине или в отдельных ее местностях при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного или естественного характера не ниже общегосударственного уровня, которые привели или могут привести к человеческим и материальным потерям, создают угрозу жизни и здоровью граждан, или при попытке захвата государственной власти или изменения конституционного строя Украины путем насилия. Данным законом предусматривается предоставление соответствующим органам государственной власти, военному командованию и органам местного самоуправления полномочий, необходимых для предотвращения угрозы и обеспечения безопасности и сохранения здоровья граждан, нормального функционирования национальной экономики, органов государственной власти и органов местного самоуправления, защиты конституционного строя, а также допускается временное, обусловленное угрозой ограничение в осуществлении конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений [14].

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии реальной угрозы безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой другими способами является невозможным.

По закону чрезвычайное положение может быть введено в таких случаях: возникновение особенно тяжелых чрезвычайных ситуаций техногенного и естественного ха-

рактера (стихийное бедствие, катастрофы, особенно большие пожары, пандемии, панзоотии и др.), которые создают угрозу жизни и здоровью значительных слоев населения; осуществление массовых террористических актов, которые сопровождаются гибелью людей или разрушением особенно важных объектов жизнеобеспечения; возникновение межнациональных и межконфессиональных конфликтов, блокирование или захват отдельных особенно важных объектов или местностей, что угрожает безопасности граждан и нарушает нормальную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления; возникновение массовых беспорядков, которые сопровождаются насилием над гражданами, ограничивают их права и свободы; попытки захвата государственной власти или изменения конституционного строя Украины путем насилия; массовый переход государственной границы с территории сопредельных государств; необходимость восстановления конституционного порядка и деятельности органов государственной власти.

Чрезвычайное положение в Украине или в отдельных ее местностях вводится указом Президента Украины, который подлежит утверждению Верховной Радой Украины в течение двух дней с момента обращения Президента Украины.

Предложения по введению чрезвычайного положения в Украине или в отдельных ее местностях Президенту Украины предоставляет Совет национальной безопасности и обороны Украины. Введение чрезвычайного положения на территории Автономной Республики Крым или в отдельных ее местностях может инициировать Верховная Рада Автономной Республики Крым.

При необходимости проведения неотложных мероприятий по спасению населения или для предотвращения гибели людей чрезвычайное положение может быть введено без предупреждения.

**Выводы.** Учитывая то, что примером активного государственного антикризисного управления является введение и прекращение действия чрезвычайного положения, а также



изложенные в статье теоретические положения, можно предложить следующее определение: **антикризисное управление в условиях чрезвычайного положения** – это особый вид деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, связанных с реализацией специальных полномочий относительно устранения причин и условий, которые стали основанием для введения правового режима чрезвычайного положения, ликвидации их последствий, защиты прав и свобод физических и юридических лиц в экстремальных условиях, возобновления правопорядка, нормализации оперативной, общественно-политической или финансово-экономической обстановки и создания условий для возобновления работы институтов государства и гражданского общества в режиме повседневного функционирования.

#### Список использованной литературы :

1. Шатун В.Т. Кризи у системі державного управління / В.Т. Шатун // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Випуск 214. Том 226. Державне управління. – 2014. – С. 20.
2. Шарій В.І. Антикризові технології як механізм реалізації цілей державного управління : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.І. Шарій ; Національна академія держ. управління при Президентіві України. – К., 2006. – 181 арк.
3. Скібіцький О.М. Антикризовий менеджмент [Текст]: навч. посіб. / О.М. Скібіцький. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
4. Штангрет А.М., Копилюк О.І. Антикризове управління підприємством [Текст] : навч. посіб. / А.М. Штангрет, О.І. Копилюк. – К. : Знання, 2007. – 335 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – 5-те вид. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – ISBN 966-569-013-2. / Голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 2-ге вид. – 1728 с.

6. Білінська М.М. Основи ризик-менеджменту та антикризового управління. Загальна характеристика факторів антикризового управління: навч.-метод. матеріали/М.М. Білінська, С.М. Коник, М.М. Газізов. – К. : НАДУ, 2013. – 72 с.

7. Карпенко О.А. Основи антикризового управління : навч. – метод. посіб. / О.А. Карпенко. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.

8. Белай С.В. Механізми державного врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру в Україні : дис. док. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С.В. Белай ; Національна академія держ. управління при Президентіві України. – Х., 2015. – 492 арк.

9. Бабич А.О. Формування концепції державного антикризового управління в Україні [Електронний ресурс] / А.О. Бабич // Державне будівництво: зб. наук. пр. – 2009. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html>.

10. Рябов С.Г. Політологія: словник понять і термінів. – 2-ге видання, переробл. і допов. / С.Г. Рябов. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2001. – 256 с.

11. Чорновіл І.А. Сутнісна характеристика кризи підприємства та причини їх виникнення / І.А. Чорновіл // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – Том 1. Економічні науки. – 2011. – С. 10.

12. Кульчій І.О. Антикризове управління: навчальний посібник / І.О. Кульчій. – Полтава: Полт. НТУ, 2016. – 120 с.

13. Антикризове управління: навчальний посібник / Б.Г. Шелегеда, О.М. Шарнопольська, М.В. Румянцев. – ТОВ «ВРА Епіцентр», 2013. – 252 с.

14. Про надзвичайний стан: закон України від 16.03.2000 № 1550-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1550->

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Пристайко Валерий Владимирович** – аспирант кафедры философии, теории и истории государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Pristayko Valeriy Vladimirovich** – Postgraduate Student of the Department of Philosophy, Theory and History of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

*prvalera05@ukr.net*



УДК 347.131.222

## ЗНАЧЕНИЕ ПРЕТЕНЗИОННЫХ СРОКОВ ДЛЯ ТЕЧЕНИЯ СРОКОВ ИСКОВОЙ ДАВНОСТИ

Виталия РОМАНЮК,

аспирант кафедры гражданского права и процесса  
Хмельницкого университета управления и права

### Аннотация

Статья посвящается исследованию гражданско-правовых сроков защиты: сроков исковой давности и претензионных сроков. Претензионные сроки устанавливают пределы досудебного урегулирования спора, тогда как судебная защита гарантируется лицу лишь при условии своевременного обращения в суд в пределах срока исковой давности. Общим для этих сроков защиты является начало их течения – с момента нарушения права, а момент их истечения – разный и последствия связаны с этим. По этой причине в статье проанализированы нормы законодательства и судебная практика применения и регулирования этих сроков, выявлены проблемные аспекты их сосуществования и разное применение судами. На основе проведенных исследований предложены пути преодоления этих коллизий и совершенствования норм законодательства.

**Ключевые слова:** исковая давность, претензионный срок, прерывания срока, право на иск, судебная защита, досудебный порядок урегулирования спора.

### THE VALUE OF CLAIM TERMS FOR THE LIMITATION PERIOD

V. ROMANYUK,

Posgraduate Student of the Department of Civil Law and Process  
of the Khmelnytsky University of Management and Law

### Summary

The article is devoted to the study of civil-law protection terms: terms of limitation and pretentious conditions. Terms claims set limits pretrial settlement of the dispute while judicial protection is guaranteed only if the person timely appeal to the court within the limitation period. Common for these periods of protection is the beginning of their passage – in violation of the law, and the various moment of their flood and the consequences associated with it. In this regard, the article analyzes the norms of legislation and judicial practice of the application and regulation of these terms, reveals the problematic aspects of their coexistence and unequal use by the courts. On the basis of the conducted researches, ways of overcoming these collisions and improvement of the norms of legislation are offered.

**Key words:** limitation period, claim term, breaking of term, right of action, judicial defence, pre-trial order of settlement of dispute.

**Постановка проблемы.** Законодательством установлены сроки, которые касаются всех правоотношений, а есть сроки, которые установлены лишь для определенного вида гражданских правоотношений. Все они образуют группу гражданско-правовых сроков. В юридической литературе существуют дискуссии по поводу разных классификаций гражданско-правовых сроков по определенным критериям, не все из которых можно назвать удачными. Однако классификация сроков имеет важное значение для определения специфики, установления природы каждой разновидности гражданско-правового срока и порядка их практического приложения. Одним из критериев классификации сроков является их назначение. В научной литературе и учебных пособиях чаще всего по этому критерию выделяют три вида сроков: сроки осуществления гражданских прав, сроки выполнения обязанностей

и сроки защиты гражданских прав [1, с. 242].

Особенно важное значение имеют сроки защиты прав, поскольку от их сдерживания зависит реализация лицом своего права на защиту. По поводу отнесения сроков к защитным в юридической литературе существуют разные позиции ученых. Например, Т.Н. Вахонева считает, что сроки защиты гражданских прав составляют претензионные сроки, сроки исковой давности, сроки оперативной защиты и гражданско-процессуальные сроки [2, с. 5]. В.В. Луць, исследуя сроки в гражданском праве, к срокам защиты, кроме исковой давности [3, с. 64] и претензионных сроков [3, с. 60], также относит сроки оперативной защиты [3, с. 54] и гарантийные сроки [3, с. 39], которые обеспечивают выполнение защитной функции.

Отнесение учеными к срокам защиты только сроков исковой давности обусловлено пониманием большинством

из них права на защиту как права на иск, то есть как права на исковую защиту. Однако следует заметить, что защита субъективного гражданского права не ограничивается только исковой защитой, поскольку право на защиту шире, чем право исковой защиты. Соответственно, субъективное гражданское право может быть защищено не только в принудительном порядке судом (исковая защита), но и другими уполномоченными органами или лицами, а именно: Президентом Украины, органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым или органами местного самоуправления, нотариусом, или же лицо может осуществить самозащиту своего нарушенного права или интереса, что предусмотрено Гражданским кодексом Украины.

Именно претензионные сроки применяются для восстановления нарушенных прав в досудебном порядке. Независимо от вида правоотношений дей-



ствующее законодательство Украины не предусматривает обязательный досудебный порядок урегулирования спора. Но если стороны договорились применять такой порядок урегулирования спора, то при наличии факта неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств одной из сторон другая сторона должна обратиться к нарушителю путем предъявления такого документа, как претензия, для урегулирования спора в пределах не только претензионного, но и срока исковой давности.

**Цель статьи** – сравнение претензионных сроков и сроков исковой давности, анализ норм законодательства и их реализация на практике по применению претензионных сроков в пределах срока исковой давности.

**Состояние исследования.** Отдельными аспектами затронутой проблемы раньше занимались ученые и практики: Н.П. Бурса, Т.Н. Вахонева, В.П. Грибанов, П.Д. Гуйван, В.В. Луць, Д.А. Мариц, М.Д. Плэнюк, М.А. Рожкова, И.В. Спасибо-Фатеева, Т.В. Худойкина и др. При этом детальный анализ судебной практики Украины указывает на необходимость его глубокого исследования и совершенствования.

**Изложение основного материала.** Безусловно, разделение сроков имеет большое практическое значение потому, что помогает определить, какой именно срок должен быть применен в конкретном случае, момент его начала и истечения, каковы последствия истечения данного срока. В таком случае особое значение имеет разграничение сроков по их назначению на сроки осуществления гражданских прав и сроки их защиты. Так, в литературе чаще всего сроки исковой давности сравнивают со сроками существования прав, претензионными и пресекательными сроками. Во всех случаях с окончанием этих сроков закон связывает погашение тех возможностей, которые заложены в субъективном праве [4, с. 236]. Правильное разграничение этих сроков следует из содержания субъективного гражданского права, которое представляет собой вид и меру возможного поведения человека.

Одной из причин отождествления исковой давности с другими материально-правовыми сроками П.Д. Гуйван называет употребление неудачной терминологии: «Достаточно распространенной в нормативных актах и публици-

стике является практика квалификации определенных сроков как давностных, тогда как по своей сути они таковыми не являются. Это приводит к многочисленным ошибкам на практике при осуществлении и защите субъективных гражданских прав. От квалификации определенного срока как давностного зависит правильность исчисления его начала истечения или возможность восстановления права на судебную защиту» [5, с. 107]. Поэтому, по его мнению, важно отграничить давностные сроки от других сроков, применяемых при регулировании отношений. Так, ученый считает основным критерием отграничения любого срока от давностного назначение срока, причем имеет значение, используется этот срок для реализации регулятивного полномочия или же он устанавливает пределы существования права на судебную защиту. В тех случаях, когда законодатель устанавливает определенный период для осуществления действий по охране субъективного права лица, не называя этот срок давностным, то этот срок указывает на время действия материального права человека, а не на исковую давность [5, с. 108]. Таким образом, необходимо различать срокое материальное право от исковой давности.

Значительную группу сроков, с которыми сравнивают сроки исковой давности, составляют претензионные сроки. Это установленные законодательством сроки, в течение которых лицо в предусмотренных законом случаях может обратиться к нарушителю своего права (договора) с требованием (претензией) об устранении нарушения, восстановления нарушенного права, об урегулировании спора между ними [6, с. 117], то есть предполагается добровольное удовлетворение требований уполномоченного лица.

Однако советское законодательство считало обязательным осуществление досудебного урегулирования спора. Таким образом, соблюдение претензионных сроков и предъявление претензии к обязанному лицу имело обязательный характер. В советском гражданском законодательстве были определены отдельные нормы о порядке и сроках предъявления претензий (в связи с недостатками проданной вещи, недостатками в работе и т.п.), которые определяли предъявление претензии

как право уполномоченного лица, а в некоторых случаях было установлено как его обязанность (предъявление претензии по перевозкам, по предоставлению услуг связи) [3, с. 61]. Для арбитражного порядка разрешения спора необходимым условием была обязательность предъявления претензии, кроме случаев, определенных законодательством, иначе арбитражный суд возвращал исковое заявление без рассмотрения, а если дело было принято, то закрывал производство по делу [3, с. 62]. Позже эта ситуация в корне изменилась, поскольку решением Конституционного Суда Украины (далее – КСУ) от 9 июля 2002 года № 15 рп/2002 по делу № 1-2/2002 10 были признаны неконституционными положения актов законодательства, устанавливающих обязательность претензионного порядка разрешения споров [7, с. 11]. Это привело к внесению изменений в законодательные акты: в Хозяйственном кодексе Украины (далее – ХК Украины) и Хозяйственном процессуальном кодексе Украины (ХПК Украины) было определено предъявление претензии как право уполномоченного лица (ст. 5 ХПК Украины, ч. 2 ст. 222 ХК Украины), а также отменена обязательность взыскания судом, при решении дела, штрафа в пользу государства в случае нарушения установленных сроков рассмотрения претензии или оставления ее без ответа (ч. 9 ст. 222 ХК Украины) [8].

Но наш законодатель оставил п. 4 ч. 1 ст. 83 ХПК Украины, где предусматривает право суда взимать в доход Государственного бюджета Украины со стороны, нарушившей сроки рассмотрения претензии, штраф в размере, установленном статьей 9 настоящего Кодекса или в соответствии с законами, регулирующими порядок досудебного урегулирования споров в конкретных правоотношениях. Таким образом, оставление этой нормы в законе опять подрывает определение рассмотрения претензии как права или обязанности обязанного лица. По нашему мнению, его также следовало бы исключить из законодательства.

В общем, такие изменения в законодательстве являются положительными, ведь добровольный характер досудебного разрешения спора логично, иначе его обязательность можно было бы считать препятствием для лица в праве получить судебную защи-



ту, что противоречило бы положениям Конституции Украины. Таким образом, основное отличие сроков исковой давности и претензионных сроков заключается в том, что последние регулируют досудебное решение спора, которое основано на добровольном исполнении предъявленных требований, а сроки исковой давности влияют на судебную защиту нарушенного права и предусматривают принудительное удовлетворение исковых требований.

Законодательством не установлен общий претензионный срок, в отличие от сроков исковой давности. Это объясняется особенностью претензионных сроков, которая заключается в том, что они состоят из срока предъявления претензии и из срока ее рассмотрения. Действующее законодательство не ограничивает сроком лицо в предъявлении претензии, кроме случаев, предусмотренных специальным законом, уставами и т.д. (ч. 2 ст. 315 ХК Украины, п. 134 Устава железных дорог Украины [9]). Что касается общих сроков рассмотрения претензии, то законодательством предусмотрены два различных общих срока: они установлены ч. 6 ст. 222 ХК Украины сроком в 1 месяц для участников хозяйственных отношений и ст. 7 ХПК Украины сроком в 10 дней для предприятий и организаций со дня их получения, если законом не установлено других сроков. Таким образом, общий срок рассмотрения претензии зависит от субъектов, между которыми возник спор.

Итак, претензионные сроки бывают разными, а сроки исковой давности установлены законодателем как общий и специальные.

Большинство ученых выделяют сроки исковой давности и претензионные сроки как сроки защиты потому, что они направлены на урегулирование отношений в случае нарушения права. Поэтому и начало течения этих сроков одновременно и начинается с момента нарушения права. Однако исследовав нормы действующего законодательства, мы обнаружили случаи, когда течение срока исковой давности начинается по окончании срока рассмотрения претензии. Такое положение содержит ч. 4 ст. 315 ХК Украины, согласно которому для споров по перевозкам 6-ти месячный срок исковой давности начинается с момента получения ответа на претензию или с окончанием срока рассмотре-

ния претензии, в случае ее предъявления обязанному стороне. Данная норма противоречит общим правилам исчисления срока исковой давности, который начинается с момента нарушения права лица, а именно «со дня, когда лицо узнало или могло узнать о нарушении своего права или о лице, которое его нарушило» (ч. 1 ст. 261 Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины)). Таким образом, по данным позиций законодателя следует, что предъявление претензии обязанной стороне может быть основанием для прерывания течения срока исковой давности.

В Гражданском кодексе Украины тоже есть положение, согласно которому право на обращение с иском к перевозчику возникает после истечения срока рассмотрения претензии, в случае ее предъявления: «Иск к перевозчику может быть предъявлен грузоотправителем или грузополучателем в случае полного или частичного отказа перевозчика удовлетворить претензию либо неполучения от перевозчика ответа в месячный срок» (ч. 2 ст. 925 ГК Украины). Таким образом, это является еще одним исключением, когда срок исковой давности прерывается предъявлением претензии и начинается по истечении претензионного срока.

Итак, позиция законодателя заключается в следующем: 1) досудебное урегулирование спора путем предъявления и рассмотрения претензии является добровольным волеизъявлением сторон спора; 2) по общему правилу начало течения срока исковой давности связывается с моментом нарушения права; 3) если предъявляется претензия, то срок исковой давности прерывается и начинается с окончанием претензионного срока, в случаях, предусмотренных законодательством.

Однако проанализировав судебную практику, мы столкнулись с различным применением судами норм материального права, по определению начала течения срока исковой давности в случае предъявления претензии перевозчику.

Например, Хозяйственный суд Одесской области по делу № 10-26/166-10-4300 от 25 июля 2011 [10] не признает направления претензии основанием для приостановления и прерывания течения срока исковой давности. Поэтому при решении этого дела суд руководствуется Уставом железных дорог Украины

как специальным законодательством и, ссылаясь на его нормы, считает, что течение срока исковой давности и срока для предъявления претензии начинается в один и тот же момент, а именно в данном случае исчисляется с дня выдачи груза [10]. По данному делу действующим законодательством (п. 134, п. 136 Устава железных дорог Украины) для предъявления претензии и иска (срок исковой давности) к перевозчику устанавливается срок в 6 месяцев. Таким образом, перед лицом стоит выбор: попытаться решить спор добровольно в досудебном порядке или не рисковать возможностью потери принудительного осуществления своего нарушенного права и подать иск в суд, чтобы не пропустить срок исковой давности, который в данном случае совпадает со сроком для предъявления претензии.

Иным образом применение вышеупомянутых норм было осуществлено Хозяйственным судом Донецкой области по делу № 21/177 от 28.10.2010 года [11]. По данному делу суд установил, что Устав железных дорог Украины является подзаконным нормативным актом, а не законом, поэтому к спорным правоотношениям он применяться не может. Поэтому суд руководствовался положениями статьи 315 ХК Украины, согласно которой предъявленную истцом претензию признал и вычислил срок исковой давности с момента получения ответа на претензию. Следовательно, в данном случае предъявленная претензия была основанием для прерывания срока исковой давности, которая по общему правилу исчисляется в соответствии с ч. 1 ст. 261 ГК Украины.

Во время исследования судебной практики мы нашли еще третий вариант применения ст. 315 ХК Украины, противоположного вышеизложенным. Из позиции законодателя в ч. 4 ст. 315 ХК Украины следует, что течение срока исковой давности начинается со дня получения ответа на претензию или истечения срока, установленного для получения ответа. Однако при решении дела № 21/294 от 04.02.2008 года [12] Хозяйственный суд Донецкой области установил, что претензию истцом не было предъявлено, поэтому срок для получения ответа на нее не был учтен судом. Несмотря на это, суд, руководствуясь ч.4 ст.315 ХК Украины, считает, что истец срок исковой давности не пропустил,



потому что его ход начался со следующего дня по истечении срока, в течение которого он мог заявить претензию. Таким образом, суд учел шестимесячный срок для предъявления претензии установлен ч. 2 ст. 315 ХК Украины.

Итак, из судебной практики следует, что при рассмотрении дела и установлении факта пропуска срока исковой давности, руководствуясь теми же положениями законодательства в различных случаях, суд может: 1) учесть предъявленную претензию при определении начала течения срока исковой давности; 2) не учитывать факт предъявления и рассмотрения претензий, поскольку, по его мнению, это не является основанием для прерывания срока исковой давности; 3) независимо от того, была ли предъявлена претензия, суд учитывает ее сроки предъявления и рассмотрения при определении начала течения срока исковой давности. Вышеприведенное различное применение судами норм закона порождает различные правовые последствия для сторон спора, а неправильное применение норм материального права приводит к нарушению субъективных прав лица.

Главное отличие претензионных сроков и сроков исковой давности заключается в форме защиты нарушенного права. Претензионные сроки регулируют досудебное решение дела, а сроки исковой давности влияют на реализацию права лица на судебную защиту. Поэтому если восстановление нарушенного субъективного права не достигнуто в пределах претензионных сроков в досудебном порядке, лицо может получить судебную защиту своего нарушенного права, если она обратилась в суд в пределах сроков исковой давности. А что делать, когда претензионный срок больше срока исковой давности?

Так, в ч. 3 ст. 872 ГК Украины предусмотрена возможность лица предъявить требование о безвозмездном устранении недостатков работы, выполненной по договору бытового подряда, которые могут представлять опасность для его жизни или здоровья и других лиц, в течение десяти лет с момента принятия работы. А сроки исковой давности к требованиям относительно ненадлежащего качества работы, выполненной по договору подряда, устанавливаются в один год, в отношении зданий и сооружений – три года со дня принятия работы заказчиком,

в соответствии с ч. 1 ст. 863 ГК Украины. Таким образом, лицо может потерять свое право на судебную защиту раньше, чем право предъявить претензию и осуществить досудебное урегулирование спора. Более того, лишается судебной защиты (возможность принудительного осуществления) требование, которое касается конституционного личного неотъемлемого права человека – права на защиту своей жизни и здоровья, жизни и здоровья других людей от противоправных посягательств (ст. 27 Конституции Украины) [13]. Тогда возникает проблемный для практики вопрос: если лицо обнаружит такие недостатки по истечении срока исковой давности и обратится за судебной защитой своего нарушенного права, чем должен руководствоваться суд: не принимать к сведению исковой давности (на которую будет ссылаться ответчик) и решить дело в пределах течения претензионного срока (10 лет) или отказать в удовлетворении иска на основании истечения срока исковой давности и тем нарушить конституционное право лица, предусмотренное ст. 27 Конституции Украины? В данном случае сам законодатель ставит суд в такую спорную позицию, создавая пробелы и коллизии в нашем законодательстве.

Также проблемный вопрос возникает и перед лицом, право которого нарушено. Чему отдать предпочтение: судебной защите, решение которой является обязательным для исполнения и имеет высшую юридическую силу, или досудебной защите, которая носит добровольный характер и не может гарантировать получение защиты нарушенного права в полной мере. Ведь досудебный порядок урегулирования спора предусматривает добровольное удовлетворение требований, соответственно, защита нарушенного права человека зависит от добродетели, совести и личной воли обязанной стороны. Поэтому когда законодательством предусмотрена возможность добровольного, по взаимному согласию, решения спора между сторонами без вмешательства государственных органов, такую возможность нельзя ограничивать срока исковой давности.

С целью решения этой проблемы и предотвращения различного применения судами норм материального права, по нашему мнению, необходимо внести изменения в действующее законода-

тельство. А именно: 1) предъявление претензии определить основанием для прерывания срока исковой давности; 2) в случае предъявления претензии течение исковой давности начинается со следующего дня после получения ответа на претензию или истечения срока для рассмотрения претензии обязанной стороной. Таким образом, будет обеспечиваться полный порядок досудебного урегулирования спора, оправдывается цель установления претензионных сроков – освободить судебные органы от рассмотрения споров, которые могут быть урегулированы сторонами самостоятельно в досудебном порядке [1, с. 245].

**Выводы.** Итак, проанализировав вышеуказанные сроки, мы видим, насколько тонкой бывает граница для разграничения одного срока от другого, что влияет на их правильное применение к соответствующим правоотношениям. Таким образом, сроки исковой давности – это единственные в своем роде сроки, которые устанавливают пределы существования права человека на иск в материальном смысле. По истечении этих сроков и с учетом других обстоятельств наступает исковая давность, которая является юридическим фактом и может иметь юридическое значение для получения судебной защиты нарушенного права.

#### Список использованной литературы:

1. Цивільне право України: Загальна частина / За редакцією професорів І.А. Бірюкова і Ю.О. Заїки. – К. : Алерта, 2014. – 510 с.
2. Вахоньєва Т.М. Строки (терміни) у цивільному праві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т.М. Вахоньєва. – К., 2005. – 18 с.
3. Луць В.В. Строки і терміни у цивільному праві: [монографія] / В.В. Луць. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 320 с.
4. Гражданское право. Часть первая: [учебник] / [под ред. А.Г. Калпина, А.И. Масляева]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2003. – 536 с.
5. Гуїван П.Д. Позовна давність: монографія / П.Д. Гуїван. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
6. Цивільне право України: Підручник / За ред. Є.О. Харитонова,



О.І. Харитоновой, Н.Ю. Голубевой. – К. : Истина, 2012. – 536 с.

7. Позовна давність: коментар судової практики / під ред. І.В. Спасибо-Фатєєвої. – Харків : ЦИВІЛІСТИЧНА ПЛАТФОРМА, 2016. – 148 с.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо досудового врегулювання спорів [Електронний ресурс]: Закон України №2705-IV від 23.06.2005. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2705-15>.

9. Про затвердження Статуту залізниць України : постанова Кабінету Міністрів України № 457 від 03.12.2015 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF/page2>.

10. Рішення господарського суду Одеської області від 25.07.20011 року у справі № 10-26/166-10-4300 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17301679>.

11. Рішення господарського суду Донецької області від 28.10.2010 року у справі № 21/177 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11902104>.

12. Рішення господарського суду Донецької області від 04.02.2008 року у справі № 21/294 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1370239>.

13. Конституція України : Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Романюк Виталия Анатольевна** – аспирант кафедры гражданского права и процесса Хмельницкого университета управления и права

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Romanyuk Vitaliya Anatolyevna** – Postgraduate Student of the Department of Civil Law and Process of the Khmelnytsky University of Management and Law

*r.vitalia.a@gmail.com*

УДК 349.6

## ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ОБРАЗОВАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ В СИСТЕМЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**Ирина СТАРОСУД,**

судья Донецкого окружного административного суда

#### Аннотация

В статье рассматриваются правовые проблемы, связанные с определением места экологических образования и воспитания в системе экологических прав человека. Обосновывается соотношение естественно-правовых и позитивистских подходов к их природе, содержание, проблемы нормативно-правового закрепления и его эффективности. Рассмотрены перспективы трансформации методологических подходов к экологическому образованию и воспитанию, проблемы формирования полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по их обеспечению, а также возможности совершенствования законодательства в эколого-правовой сфере.

**Ключевые слова:** экологическое образование, экологическое воспитание, экологическая образовательно-воспитательная деятельность, экологические права человека.

## PROBLEMS OF TRANSFORMATION OF METHODOLOGICAL APPROACHES TO ENVIRONMENTAL EDUCATION AND UPBRINGING IN THE SYSTEM OF ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS

**I. STAROSUD,**

Judge of the Donetsk Regional Administrative Court

#### Summary

The article deals with legal problems related to the definition of the place of ecological education and nurturing in the system of environmental human rights. Substantiated the correlation of natural-legal and positivistic approaches to their nature, the content, problems of the normative-legal fixation and its effectiveness. The prospects of transformation of methodological approaches to environmental education and nurturing, the problems of forming the powers of state authorities and local self-government to ensure them, as well as the possibility of improving legislation in the environmental and legal sphere are considered.

**Key words:** environmental education, environmental nurturing, ecological educational-nurturing activity, environmental human rights.

**Постановка проблемы.** Современный период развития общества, а также правовой системы, безусловно, проходит со значительным доминированием концепции прав человека, их перманентного развития, адаптации, трансформации, влияния на все происходящие общественно-политические процессы. При этом следует учитывать и то, что указанные процессы имеют многоаспектный и

разновекторный характер, направлены на широкий круг субъектов, постоянно расширяются. Указанные тенденции особенно ярко проявляются в процессе развития относительно новых правовых явлений, отраслей, институтов к которым, безусловно, относится и экологическое право.

В связи с этим следует обратить внимание на позицию А.П. Гетьмана, который отмечал, что современная



постановка вопроса об экологических правах человека опирается на значительный предыдущий опыт человечества, прежде всего, в области организации общественной жизни людей, правового способа регуляции их поведения, их роли и значения в окружающем мире. История прав человека вообще представляет собой историю прогрессирующего расширения правового признания того или иного круга общественных отношений, историю обогащения и распространения принципа правового равенства на все более широкий круг общества и отношений [1, с. 188].

**Актуальность темы исследования** определяется, прежде всего, требованиями времени, необходимостью ревизии подходов к системе экологических прав человека в целом и права на экологическое образование и воспитание в частности.

**Состояние исследования.** Проблематика экологических прав человека (граждан) была объектом научного интереса целого ряда ученых, среди которых особо выделяются работы А.В. Анисимовой, А.П. Гетьмана, В.В. Костицкого, Н.Р. Кобецкой, М.В. Красновой, Ю.С. Шемшученко. Вопросы реализации права на экологическое образование были объектом специализированного исследования А.А. Слепченко, однако ее работы оставили неразрешенным целый ряд вопросов относительно юридической природы такого права, связи с экологическим воспитанием.

**Целью и задачей данной статьи** является рассмотрение правовых проблем, связанных с определением места экологических образования и воспитания в системе экологических прав человека; обоснование соотношения естественно-правовых и позитивистских подходов к их природе и содержанию, выявление проблем нормативно-правового их закрепления и повышения его эффективности.

**Изложение основного материала.** В современной юридической литературе вопрос о признании экологических прав человека в качестве самостоятельной группы прав уже является решенным. Вместе с тем, само внутреннее наполнение этого блока прав, их содержание и юридическая природа до сих пор остаются пред-

метом научных дискуссий. В.Л. Бредихина справедливо отмечает, что международное признание экологических прав человека как неотъемлемых и фундаментальных, безусловно, имеет свою историю. Оно базируется на концепции прав человека как источника его достоинства, которая начала реализовываться с принятием Всеобщей декларации прав человека в 1948 г. В настоящее время происходит переосмысление этого важнейшего правового документа в истории человечества с учетом новых политических, экономических и социальных условий [2, с. 117].

Концепция экологических прав человека и их обеспечение влияет на формирование всей современной доктрины экологического права. Так, Ю.С. Шемшученко, обосновывая модель Экологической конституции Земли отмечал: «Ключевой идеей для определения содержания и структуры Конституции, на наш взгляд, должна стать доктрина о праве человека на безопасную окружающую среду...» Право человека на безопасную окружающую среду является отправной точкой для формирования всех экологических прав человека, а его обеспечение – главной целью международного экологического сотрудничества государств. Исходя из этого, данное право должно найти должное отражение именно в Экологической конституции Земли» [3, с. 5]. И далее он развивает указанную позицию, отмечая, что влед за этим правом целесообразно закрепить и другие экологические права человека: осуществление общего и специального использования природных ресурсов; свободный доступ к информации о состоянии окружающей среды и свободное получение соответствующей информации; участие в принятии решений по экологическим вопросам и участие в проведении экологической экспертизы на национальном и международном уровнях; получение экологического образования и тому подобное. На обеспечение этих прав должна быть направлена экологическая политика государств и мирового сообщества в целом [3, с. 5–6]. Таким образом, подчеркивается связь и производный характер всех остальных экологических прав человека от права на безопасную окружающую среду.

Стоит также упомянуть и диссертационную работу О.В. Павловой, которая в процессе исследования правовых основ построения экологической государства как современной инновационной модели общественного и государственного развития, предложила определение экологической государства как политико-правовой характеристики государственного строя, который определяет направленность на обеспечение экологических интересов гражданского общества и обязанности по их соблюдению [4, с. 182].

Несмотря на то, что важность обеспечения и экологического права человека не вызывает возражений приходится констатировать, что степень их научного исследования и обоснования остается разной. Наиболее исследованными являются те экологические права человека, которые нашли свое отражение в Конституции Украины. Так, С.Г. Грицкевич отмечал, что систему конституционных экологических прав человека и гражданина составляют права: на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, свободный доступ к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта и право на ее распространение, запрет засекречивания такой информации, возмещение вреда, причиненного нарушением указанных прав.

С этими правами, считает автор, граничит ряд других прав, которые лишь частично можно отнести к экологическим, однако они очень важны для человека и гражданина, поскольку раскрывают некоторые существенные черты основных экологических прав. Условно их предложено разделить на три группы, соответствующие трем собственно конституционным экологическим правам. В группу прав, которые дополняют право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, можно отнести право на жизнь и здоровье, личное достоинство, надлежащие безопасные и здоровые условия труда. В группу прав, которые дополняют право на свободный доступ к информации о состоянии окружающей среды, входит право на ознакомление со сведениями о себе; дополняет право на возмещение вреда, причиненного человеку экологическими правонарушениями, право на социальную защиту в от-



ношении экологически обусловленных заболеваний и т. д. [5, с. 9].

Нельзя не согласиться и с выводами исследователей о влиянии на экологические права других конституционных положений. Например, авторы работы «Правовая культура в условиях становления гражданского общества» отмечали, что одним из показателей уровня правовой культуры граждан является реализация конституционного положения о том, что использование собственности не может наносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию (ч. 7 ст. 41). К сожалению, данное положение нарушается повсеместно, о чем свидетельствует огромный разрыв в доходах населения, ухудшение экологической ситуации в стране [6, с. 115–116].

Однако, несмотря на то, что нормы Конституции являются нормами прямого действия, трудно представить, что ее нормы создадут комплексную и самодостаточную правовую среду. В качестве демонстрации и в контексте этой статьи можно привести п. 6 ст. 92 Конституции Украины, где закреплено, что исключительно законами Украины определяются «основы социальной защиты, формы и виды пенсионного обеспечения; основы регулирования труда и занятости, брака, семьи, охраны детства, материнства, отцовства; воспитания, образования, культуры и здравоохранения; экологической безопасности». Так что в этом случае Конституция Украины прямо указывает на необходимость принятия соответствующих законов, которые урегулировали бы эти вопросы, что и реализуется Верховной Радой Украины в процессе ее деятельности.

Вместе с тем, необходимо отметить, что во многих случаях реализация этой задачи связана с многочисленными проблемами и перекосами, а в области прав человека (в том числе экологических) еще и дискуссией о праве естественном и позитивном.

Так, М.В. Шульга отмечал, что термин «право», будучи по своей сути многозначным, означает, прежде всего, систему общеобязательных юридических норм. Это нормативистский подход к праву. В его основу положено то, что собственно правом, регулятором поведения выступают именно юриди-

ческие предписания. Термин «право» может иметь и неюридическое значение. Оно способно выступать носителем и гарантом врожденных, неотъемлемых прав человека. Известно, что в каждом политически организованном обществе наряду с правом в юридическом смысле (субъективном и объективном) существуют и такие права, которые обычно называют непосредственно-социальными или естественными. Они вытекают из социальной жизни, независимо от любых форм опосредования. Непосредственность таких прав состоит в том, что они существуют и действуют безотносительно к тому, получили они внешнее оформление или нет. По отношению к такому роду прав право как юридическое явление выступает в качестве инструментария, создаваемого людьми, выражается в правовых предписаниях и закрепляется в конкретных нормативных актах. Совокупность непосредственно-социальных (естественных) прав охватывает такие, например, как право на жизнь, свободу и др. [7, с. 117–118].

Таким образом, возникает вопрос: относится право на экологическое образование и воспитание к естественным или позитивным правам человека? Частичный ответ дает И.И. Каракаш, который утверждает, что, безусловно, экологические права человека и экологические права гражданина тесно связаны между собой и определяют друг друга. Однако это не означает, что они тождественны и совпадают друг с другом. Экологические права человека являются естественными и не зависят от их признания или непризнания государством, закреплённости или не закреплённости в конституционных или законодательных актах. Они присущи человеку в связи с его происхождением и жизнедеятельностью. Экологические права возникают с момента рождения человека и сопровождают его в течение всей жизни независимо от государства, где человек постоянно проживает или временно находится. Строго говоря, экологические права человека не являются правами в юридическом объектно-субъектном понимании, а являются необходимой потребностью, присущей самому человеку [8, с. 259–260].

А.В. Анисимова, исследуя естественные права человека, однозначно дает ответ, что нормы права об экологи-

ческих правах человека – это соответствующий комплекс прав, свобод и обязанностей индивида, которые обеспечиваются и охраняются государством с целью создания универсальной системы в рамках данного общества и на определенном этапе его исторического периода для его всестороннего развития. Человек является неотъемлемой частью природы, поэтому его деятельность должна осуществляться в тесной гармонии с требованиями законов природы и быть подчиненной им [9, с. 110–111]. При этом она отмечает, что естественное экологическое право рассматривается как социально-правовое явление, пожизненное право индивида. Оно имеет нравственную природу и характер абсолютной ценности [9, с. 111].

Принимая во внимание то, что право на экологическое образование, кроме специального предмета, характеризуется родовыми связями с общим правом на образование, стоит привести мнение О.Ф. Мельничук, которая отмечала: «Право человека и гражданина на образование – это правовая возможность, признанная неотъемлемой общей и равной, которая необходима для удовлетворения потребности личности в получении знаний, формировании умений, навыков с целью гармоничного развития ее и общества, обеспечивается государством, а также социальной средой в целом». Ученая на основании этого сделала вывод о возможности «выделить общие признаки права на образование как определенной возможности человека: естественный характер, который выражается в диалектическом сочетании биологического и социокультурного в содержании права на образование; является неотъемлемым от человека; общим и равным для каждого; необходимым для гармоничного развития человека и общества в целом; обеспечивается государством и социальной средой в целом. Приведенные характеристики права на образование показывают, что оно является неотъемлемой частью единой системы прав человека и гражданина и, несомненно, является основополагающим правом» [10, с. 125].

Таким образом, право на экологическое образование относится к естественным правам человека и, таким образом, выступает в качестве стан-



дарта, определенного силового поля или каркаса, который должен определить дальнейшие меры их реализации. Это подчеркивает и И.И. Каракаш: «В государственном быту общества экологические права граждан корреспондируют обязанностям государства и, наоборот, экологические обязанности граждан корреспондируют правам государства по обеспечению охраны окружающей среды. Поэтому признание и правовое закрепление экологических прав и обязанностей граждан, предоставление гарантий их осуществления и обеспечения защиты, отвечает интересам как отдельной личности и правового государства, так и общества в целом» [8, с. 264].

Создание механизма реализации естественных прав предусматривает их перевод в право позитивное, трансформацию идеи в конкретное правовое предписание. Кроме того, реализация естественных экологических прав является формой реализации общественного экологического интереса, ограничения «беспредела» государства и зависимости от него реализации этого права. Например, в уже упоминавшейся работе по проблематике формирования экологической государства, О.В. Павлова рассматривает категорию «общественные экологические интересы»: это общественная правовая ценность, осознанная физическим или юридическим лицом (как представителя общестственности) относительно экологических потребностей и других условий жизни, обеспечивающих им нормальную жизнедеятельность и экологическое равновесие в окружающей среде, реализация и защита которой законодательно обеспечена. Содержанием общественно-экологического интереса является обеспечение развития экологического сознания граждан путем внедрения экологического образования и/или экологического воспитания, развитие концепции биоэтики, а также обеспечение высокого уровня экологической образованности путем реализации государственной экологической политики для обеспечения устойчивого развития страны [4, с. 183–184].

Итак, возвращаясь от теории о месте права на экологическое образование и воспитание в системе естественных прав человека к практике их

реализации в экологическом законодательстве, опять же приходится констатировать, что указанные идеи пока еще не стали правовыми нормами, что, в свою очередь, неправильно отражается на возможностях их обеспечения.

Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» получение экологического образования отнесено к экологическим правам граждан Украины (п. «ж» ч. 1 ст. 9 Закона) [11]. Представляется, что указанная статья имеет значительный концептуальный недостаток, поскольку законодатель безосновательно сузил сферу применения этой статьи, ограничившись лишь гражданами Украины (вследствие простой текстуальной замены словосочетания «граждане УССР» на «граждане Украины») без учета современных тенденций по развитию экологических прав человека. Ведь трудно связать, например, право на безопасную для жизни и здоровья окружающую природную среду (п. «а» ч. 1 ст. 9 Закона) только с гражданами страны. То же самое касается и права на участие в обсуждении и внесении предложений к проектам нормативно-правовых актов, материалов относительно размещения, строительства и реконструкции объектов, которые могут негативно влиять на состояние окружающей природной среды, внесение предложений в органы государственной власти и органов местного самоуправления, юридических лиц, участвующих в принятии решений по этим вопросам (п. «а» ч. 1 ст. 9 Закона), поскольку Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в ст. 6 «Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности» значительно расширяет круг субъектов, которые имеют указанное право, а термин «общественность» в Конвенции означает «один или более физических или юридических лиц, их объединения, организации или группы, которые в соответствии с национальным законодательством или практикой» [12].

Следовательно, с целью обеспечения юридической определенности, обеспечение учета последних тенденций по закреплению и развитию экологических прав человека в Законе

Украины «Об охране окружающей природной среды» необходимо отказаться от словосочетания «экологические права граждан Украины», а применять «экологические права человека», что обеспечит как более широкую сферу правоприменения, так и фактически лексико-лингвистическое программирование ученых, специалистов в области права, политиков, граждан и т. д. к широкому восприятию этой статьи, а также основ их реализации.

Следующим недостатком, в контексте экологического образования, следует признать то, что, несмотря на выделение права на получение экологического образования, в перечне экологических прав граждан следующие статьи раздела II «Экологические права и обязанности граждан»: «Гарантии экологических прав граждан» (ст. 10), «Защита прав граждан Украины в области охраны окружающей природной среды» (ст. 11), «Обязанности граждан в области охраны окружающей природной среды» (ст. 12) никоим образом не создают почву для его реализации.

Более того, хотя в Законе в дальнейшем и упоминается об экологическом воспитании в неразрывной связи с экологическим образованием (ст.ст. 7, 17–19), в перечне экологических прав граждан право на экологическое воспитание отсутствует. Таким образом, создается определенная законодательная дихотомия, разорванность в правовом регулировании, при которой невозможно ожидать не только надлежащего уровня правоприменения, но и вообще восприятие важности этой составляющей формирования эколого-правовой идеологии.

В связи с этим целесообразно привести точку зрения, высказанную при исследовании процессов правового воспитания А.С. Титомир-Зотовой, которая отмечала, что основанное на различении права и закона естественно-правовое понимание права, получившее распространение в этот период, требует многогранного, комплексного подхода к раскрытию теоретико-методологических и практических аспектов правового воспитания, в котором на первое место выходит привитие уважения к правам человека как широких масс населения, так и должностных лиц. Именно поэтому правовое воспитание на современном этапе создания



государства в Украине должно способствовать формированию в сознании членов общества нового правосопонимания, основанного на идеях и ценностях естественно-правовой концепции [13 с. 48]. Представляется, что аналогичные идеи должны реализовываться и в экологическом праве, однако, к сожалению, этого не происходит.

**Выводы.** Учитывая роль экологического воспитания в процессе формирования экологического мировоззрения и идеологии, взаимодополняющий (с экологическим образованием) характер, представляется, что экологическое воспитание следует отнести к списку естественных экологических прав человека, которые должны найти свое отражение в позитивном праве путем не только их юридического закрепления, но и определения гарантий их реализации, а также мероприятий по их обеспечению. Реализация этой задачи должна происходить путем внесения соответствующих изменений в действующее экологическое законодательство, прежде всего, в Закон Украины «Об охране окружающей природной среды», а также в процесс дальнейшего его развития, в том числе в процесс его кодификации.

#### Список использованной литературы:

1. Гетьман А.П. Становлення та розвиток інституту екологічних прав людини у законодавстві України. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Харків, 2008. – Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права, підрозд. 2.3. – С. 185–219.

2. Бредіхіна В.Л. Міжнародне визнання екологічних прав: від Загальної декларації прав людини до сьогодення / В.Л. Бредіхіна // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 99. – С. 117–124.

3. Шемшученко Ю.С. Екологічна Конституція Землі: від ідеї до практичного втілення / Ю.С. Шемшученко // Вісник Національної академії наук України. – 2007. – № 9. – С. 3–7.

4. Павлова О.В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Павлова. – Харків, 2016. – 222 с.

5. Грицкевич С.Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Грицкевич. – Київ, 2002. – 18 с.

6. Битяк Ю.П., Колісник В.П., Любченко П.М. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства: [монографія] / За ред. проф. Ю.П. Битяка та доц. І.В. Яковюка. – Харків: Право, 2007. – 246 с.

7. Шульга М.В. Естественное земельное право в системе прав человека / М.В. Шульга // Проблеми законності. – 1998. – Вип. 36. – С. 117–126.

8. Каракаш І.І. Екологічні права та обов'язки людини і громадянина, гарантії їх реалізації та забезпечення захисту // Правове регулювання аграрно-земельних і природоресурсово-екологічних отношений : сб. избр. ст., докл. и рец. (1997–2007) / И.И. Каракаш. – Одесса: Феникс, 2007. – С. 259–264.

9. Анісімова Г.В. Концепція природного екологічного права в Загальній декларації прав людини / Г.В. Анісімова // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 99. – С. 108–117.

10. Мельничук О.Ф. Ознаки права людини на освіту: загальнотеоретичний аналіз / О.Ф. Мельничук // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. – № 2. – С. 124–127.

11. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

12. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, від 25.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.

13. Тітомир-Зотова О.С. Природно-правове розуміння права як ідейна основа правового виховання / О.С. Тітомир-Зотова // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право. – 2015. – Т. 1. – Вип. 31. – С. 47–50.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Старосуд Ирина Николаевна** – судья Донецкого окружного административного суда

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR  
**Starosud Irina Nikolayevna** – Judge of the Donetsk Regional Administrative Court

*irinastarosud@gmail.com*



УДК 340.12

## ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Василий ТКАЧЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения  
Киевского национального университета культуры и искусств

### Аннотация

В статье на основе философско-правового анализа исторических закономерностей исследуется процесс реализации идеи гражданского общества в Украине через народовластие в форме системы общественного самоуправления.

**Ключевые слова:** идеи, естественное право, справедливость, причина, следствие, закономерности, условия, инверсия, переходные процессы, позитивное право, гражданское общество, система общественного самоуправления.

### PHILOSOPHICAL AND LEGAL ISSUES OF IMPLEMENTATION OF THE IDEA OF CIVIL SOCIETY

Vasiliy TKACHENKO,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Law  
of the Kyiv National University of Culture and Arts

### Summary

Basing on the philosophical and legal analysis of historical regularities, the article studies the process of realizing the idea of the civil society in Ukraine through people's power in the form of a system of public self-management.

**Key words:** ideas, natural law, justice, cause, effect, regularities, conditions, inversion, transitional processes, positive law, civil society, social self-management system.

**Постановка проблемы.** В современных условиях демократических преобразований важно глубокое осмысление идеи формирования гражданского общества. Исследование этих процессов с применением философских методов позволяет ответить на вопросы, возникающие в обществе, и выявить основные закономерности в данном направлении. Для правильного понимания идеи гражданского общества и правовых основ, на которых она реализуется, необходимо изучение причинности в развитии украинского общества, начиная с недавнего прошлого. Исходя из этого, особое значение имеет исследование причинно-следственных связей и переходно-инверсионных процессов при формировании гражданского общества в Украине.

**Целью исследования** является исследование причинно-следственных связей в общественно-политических и правовых процессах в ходе развития украинского общества и его трансформации до народовластия в форме системы и структуры общественного самоуправления как основы переходно-инверсионных процессов при реализации идеи гражданского общества.

**Изложение основного материала.** Идея построения гражданского обще-

ства требует глубокого осмысления и является актуальной на нынешний период развития общества, поскольку в завершеном состоянии гражданское общество не сформировано ни в одной стране в мире. Это обстоятельство требует философско-правового анализа причинно-следственных связей в общественных явлениях, определение перспектив и приоритетов развития общества. Ничто не происходит без причины, причина всегда предшествует следствию. Еще древнегреческий философ Платон, обосновывая закон причинности, сформулировал идею как причину всего сущего, как источник бытия, образец, взирая на который, творят мир вещей – следствие внедрения идеи. Идея в учении Платона – это причина, которую нельзя воспринять чувствами, но можно постичь разумом. Именно философско-правовым идеям философ уделял особое внимание, осознавая, какое влияние они оказывают на судьбы стран и народов. Идея, по словам Платона, является формой, началом всего [1, с. 125].

Под влиянием идей происходит инверсия общества, его трансформация в новое состояние, которое является отображением (отражением) идеи. Идея, несущая в себе замысел создания справедливого общественного устройства,

порождает цели и приводит в движение множество общественных механизмов. Следствием этого является процесс отражения идеи в жизни общества. В обществе, воспринимающем идею, проходят инверсионные переходные процессы, и оно преобразуется как отражение идеи. Исходя из данного утверждения, идея является причиной создания справедливого или несправедливого общественного устройства. Причинность не утверждает, что нечто, порожаемое идеей-причиной, неотвратимо состоится при любых общественно-экономических и политико-правовых обстоятельствах. Создаваемое причиной следствие зависит от условий, порождающих корреляционные связи: одна и та же идея-причина при различных условиях порождает в обществе не одинаковые последствия, а связи и отношения в общественных процессах, которые обеспечивают переход от причины к следствию, еще называют переходно-инверсионными процессами. Переходно-инверсионные процессы от причины к следствию – это путь объединения причины и следствия, технология выбора наиболее эффективного их единения [2, с. 9].

Чрезвычайно важным является то обстоятельство, что при неадекватной,



ложной, ограниченной или утопической трактовке идеи и отсутствии условий ее реализации, инверсия может отразить эти искажения и перейти в противоположность провозглашенной идеи, потеряв свой первоначальный истинный смысл, и превратиться в нечто иллюзорное, как это было с реализацией идеи социализма в нашей стране. Заметим, что основу переходно-инверсионных процессов составляют: конкретные эволюционные и революционные события в обществе и деятельность государства, выраженная, в частности, в законодательстве (позитивном праве) и соответствующем правопорядке, которые в целом управляют воплощением идеи. Идея естественного права возникает в представлениях, сознании людей, а через переходно-инверсионные процессы она отражается в реальных политико-правовых процессах общества.

Следовательно, в основе переходно-инверсионных процессов, направленных на воплощение идеи, находится позитивное право (законодательные акты, в частности Конституция) и соответствующий правопорядок, которые фиксируют новые правила поведения, направленные на реформирование различных сфер общества, и порождают определенные предсказуемые или неожиданные следствия в обществе.

Что касается условий, они непосредственно не порождают следствия, но «открывают путь» для причины-идеи, через соответствующие корреляционные связи способствуют или затрудняют ее внедрение в обществе, тем самым направляя переходно-инверсионные процессы к определенному следствию.

Особенно актуальным является определение причинно-следственных связей в общественно-политических и политико-правовых процессах современности, учитывая системные кризисные явления практически во всех сферах украинского общества, отсутствия четких ориентиров его развития.

Изучение причинно-следственных связей в общественных процессах недавнего прошлого показывает, что реализация значительной части утопической идеи-причины социалистического общества в переходно-«инверсионных» процессах, которой была диктатура и насилие, привело к созданию тоталитарного государства, закономерно пре-

кратившего свое существование. Последствия воплощения этой идеи проявляются до настоящего времени, а сама идея еще жива в сознании значительной части людей нашего общества и существенно влияет на процессы его развития. В советский период государство поглощало практически все существующие элементы гражданского общества за исключением некоторых элементов, таких как институт семьи.

Исторически подтверждено, что идея-причина гражданского общества порождена условиями самой жизнедеятельности человечества, а интерес к такой идее возник еще в Древней Греции. Определенные черты гражданского общества как модели социального устройства, а одновременно, и первая практика ее реализации появились в процессе радикальной переориентации европейской социальной мысли в XVII и XVIII ст. и на сегодня является центральной категорией во многих странах мира (европейских в частности).

Идея гражданского общества вызревала в советской Украине под влиянием демократических процессов в европейских государствах, которые служили ориентиром для отдельных наиболее прогрессивных кругов общества. Потребность в справедливости породила в обществе того времени идею справедливого демократического общественного устройства, получила развитие в период перестройки 80-х гг. XX в. и начала демократизации общества, проведения экономических реформ, а также появления частной формы собственности.

Как отметил Дж. Кин, бархатные революции конца 80-х гг. в центральной и Восточной Европе породили «радикальный интеллектуальный поворот в сторону категории гражданского общества» [3, с. 78]. В Украине реальная основа для воплощения идеи гражданского общества появилась после принятия Декларации о государственном суверенитете 16 июля 1990 г. и новой Конституции Украины 28 июня 1996 г. Главным в этот период было то обстоятельство, что в Украине сформировались конституционные намерения стать демократическим и правовым государством, а выбранный путь основывался на общечеловеческих ценностях и имел своим направлением развитие гражданского общества.

Идея формирования гражданского общества основывается на представлениях естественного права о справедливом общественном устройстве, а общество представляет собой самостоятельный системный объект. При этом закономерные связи, которые объединяют государство и гражданское общество, формируют устойчивую основу государственно-организованного общества. В таком обществе государство не доминирует, а, в соответствии с законодательными актами, в перспективе становится одним из равноправных субъектов правоотношений.

Но в Украине, как и в других посткоммунистических странах, условия для воплощения идеи гражданского общества иные, чем в странах с развитой демократией. В нем до сих пор переплетаются диаметрально противоположные авторитарные и демократические черты как отражение недалекого прошлого, что существенно влияет на процессы трансформации общества. Эти условия оказывают влияние на особенности формирования причинно-следственных связей при воплощении идеи гражданского общества.

Если в основу переходно-«инверсионных» процессов реализации идеи-причины социализма «ленинского типа» была положена диктатура и насилие, которые базировались на соответствующем позитивном праве, то гражданское общество опирается на диаметрально противоположный процесс – народовластие. И опыт показывает, что развитие гражданского общества происходит на основе народовластия в форме самоуправления, саморегулирования, самоорганизации, происходящих по инициативе общества «снизу». Общество пытается ограничить влияние государства на процессы, которые в нем происходят, а государство под влиянием гражданского общества приобретает новые качества, например, становится правовым государством.

Учитывая эти обстоятельства, основой переходно-инверсионных процессов от идеи-причины гражданского общества к следствию является народовластие, выраженное в форме самоуправления как системной политико-правовой деятельности, закрепленной позитивным правом. Только создавая благоприятные условия для раскрытия творческого потенциала граждан и преодоления их



социальной инертности, общество получает мощный импульс саморазвития путем привлечения к демократическому процессу главной действующей силы истории – народа [4, с. 132]. Именно благодаря самоуправлению граждан образуется «несущая конструкция» гражданского общества в виде его институтов и организаций, которая делает его устойчивой системой.

В энциклопедической литературе по вопросам экономики и права самоуправления определяется как самостоятельность общества в управлении собственными делами [5, с. 223]. Г. Дарендорф, определяя суть данного понятия, отметил инверсию субъектно-объектных отношений, то есть возможность при самоуправлении быть одновременно не только объектом, но и субъектом управления, что и является сутью самоуправления [6, с. 74]. Заметим, что в литературных источниках по вопросам самоуправления особое внимание уделяется так называемому механизму самонастройки. В этом смысле, с точки зрения П. Петрова, в обществе существует определенный закон-тенденция самоорганизации общества, в силу которого общество не распадается, а удерживается в виде организованной структуры [7, с. 36]. Государство, которое уклоняется от служения обществу, рано или поздно с помощью восстаний, революций и других силовых составляющих обратной связи приводится к пониманию своей роли, подчиняется обществу или заменяется новым. Такая самонастройка продолжается до тех пор, пока государство и правовой механизм не будут подчиняться обществу и не станут проводить курс, который поддерживается большинством, что и наблюдается сейчас в ряде стран постсоветского пространства.

Особенно важна такая самоорганизация в демократическом обществе, где каждый человек имеет право быть участником общественного самоуправления как основы философской универсальной схемы управления, которая строится «снизу вверх» и направлена в будущее. Анализируя философские проблемы самоуправления, А. Мельниченко пишет, что общественный прогресс и соответствующие его научные интерпретации в перспективе будут двигаться от управления к самоуправлению на основе сотворчества людей [8, с. 84].

В основе теории самоуправления лежит утверждение о самостоятельной, не зависящей от государства дополнительной ветви власти, в которой выделяют общественную власть. Эта концепция базируется на идее естественного права – совокупности «<...> принципов, правил, норм, ценностей, которые диктуются природой человека и, тем самым, являются независимыми от конкретных социальных условий и государства» [9, с. 9]. Таким образом, право населения самостоятельно решать свои дела рассматривается как естественное и неотчуждаемое и находится рядом с правами и свободами человека.

Несмотря на то, что в истории уже была попытка заложить теоретические и практические предпосылки для осуществления различных форм общественного самоуправления, человечеству придется осваивать этот опыт почти заново, поскольку такое «самоуправление» в советский период осуществлялось, опираясь на принудительные меры. В связи с этим, исследование становления и развития общественного самоуправления, выявление его сущности, сильных и слабых сторон, а также влияние на весь общественный «организм» представляется особенно важным не только с научных, но и сугубо практических позиций сегодняшнего дня.

История самоуправления известна со времен Древней Греции и средневековой истории общины, в частности немецкой, российской, украинской. Важным является украинский опыт казаческого самоуправления. Результативность общественного самоуправления можно проследить на примерах польских профсоюзов «Солидарность» и американского движения М. Кинга, которые заставили изменить решения государственной власти на пути к либерализму [10, с. 24]. Закономерности развития общества, а также исследования в области философии, права, социологии наводят на мысль о безальтернативности общественного самоуправления, к которому с исторической необходимостью придет человечество. По этому поводу В. Белоцерковский высказал более однозначное утверждение о том, что с самоуправления началась история человечества, и к самоуправлению, на более высоком витке развития, людям суждено снова прийти, если они хотят избежать катастрофы [11, с. 28].

Особенно важной задачей общественного самоуправления является вовлечение каждого человека в жизнь общества и достижение условий реализации и защиты инициатив людей на всех уровнях общества. Как справедливо заметил Г. Дарендорф, главным при этом является создание условий для управления всеми делами общества не только от имени народа и не только в интересах народа, но и осуществление этого управления самим народом. Другими словами, речь идет о переходе к политической организации, которая делает управление обществом и государством непосредственным делом самих граждан [6, с. 135].

Бесспорно, важность самоуправления как основного, универсального метода переходного-инверсионных процессов от идеи-причины гражданского общества к соответствующему результату, требует теоретического обоснования и практической апробации. В данном случае можно говорить о системе и структуре общественного самоуправления, которая способна решить задачи, стоящие перед обществом, привести к максимальному согласованию интересов общества и государства.

Учитывая опыт деятельности общественных формирований, система общественного самоуправления должна включать местный и центральный уровень общества и охватывать все сферы его деятельности. На местном уровне эта модель включает производственное, территориальное и социальное самоуправление [12, с. 18]. Для производственного самоуправления необходимо, чтобы каждый трудовой коллектив стал центром самоуправления, а каждый работник – реальным владельцем или совладельцем. Это имеет первостепенное значение, поскольку экономика является решающей сферой жизни общества. Следующим является территориальное самоуправление, суть которого состоит в согласовании интересов жителей, жилищно-коммунальных учреждений и местной власти в решении общих вопросов жизнедеятельности. Как отдельное звено можно выделить социальное самоуправление – согласование интересов населения с обязанностями государства перед обществом в социальной сфере, сферах охраны здоровья, образования, культуры, спорта, а также правоохранительных органов.



Указанные формы самоуправления реализуются соответствующими местными общественными и благотворительными формированиями, домовыми и уличными комитетами, объединениями жильцов многоквартирных домов.

С целью координации действия этих трех форм местного самоуправления самостоятельно создают советы (гражданские центры) общественного самоуправления в пределах определенного района, населенного пункта, города, в который входят представители всех общественных местных организаций. Создание такого совета самоуправления дает возможность решать задачи территориальной общины района или города совместными усилиями, взаимодействовать с органами местной власти. Охватывая все сферы жизнедеятельности, система местного общественного самоуправления позволит человеку реализовать все его естественные права [13, с. 120].

Что касается центрального уровня системы общественного самоуправления, он состоит из общественных формирований, которые создаются в соответствии с принципом распределения власти на общегосударственном уровне. Соответственно, создаются общественные формирования в направлении законодательной, исполнительной и судебной власти, которые вступают в горизонтальные отношения с соответствующими государственными органами и политическими партиями. Исходя из функций, деятельность этих организаций связана с вышеназванным местным общественным самоуправлением, которое порождает инициативу местного уровня, а представители местных общественных формирований делегируются в общественные формирования высшего уровня. В свою очередь, общественные формирования центрального уровня создают согласовательный (экспертный) совет, в который входят представители от каждого общественного формирования высшего уровня. Эксперты лишь координируют работу трех направлений общественного самоуправления при решении общих задач.

Таким образом, система общественного самоуправления, которая создается на добровольных началах, во-первых, позволит структурировать общество по направлениям его жизнедеятельности, во-вторых, охватит всю

страну и позволит демократическим путем решать задачи как местного, так и общественного уровня, в частности, таких как утверждение долгосрочной концепции развития общества, инициирование референдумов, внесение изменений в Конституцию и другие законодательные акты.

Создание системы общественного самоуправления является правом, а не обязанностью общества и общественных формирований. Но при этом нельзя полностью согласиться с существующим стереотипом, что гражданское общество никто не строит, поскольку оно развивается самостоятельно. Для этого необходима: социальная активность и целенаправленная самоорганизация общества, наличие научных разработок соответствующего профиля и, что особенно важно, преобразование государственного механизма с преграды на рычаг этого процесса, сочетание государственного управления и самоуправления, создание правового поля, направленного на раскрытие силы и потенциала гражданского общества.

Заметим, что в действующей Конституции Украины нет ни слова о гражданском обществе, на формирование которого должна быть направлена деятельность общества и всего государственно-правового механизма. Отсутствие такого положения, безусловно, будет негативно отражаться на процессе формирования гражданского общества как основы правового государства. Поэтому первым изменением к Конституции Украины должно быть ее дополнение новым разделом о гражданском обществе, в котором уместно предусмотреть право общества на создание системы общественного самоуправления как основы его самоорганизации, саморегулирования и народовластия. Это и будет составлять основу переходного-инверсионных процессов от идеи-причины гражданского общества до соответствующего следствия.

События последних лет свидетельствуют о существенных изменениях в обществе и сознании населения Украины, росте активности, как отдельных членов общества, так и общественных формирований, увеличение их количества. Особенностью развития украинского общества на этом этапе следует считать то, что оно является чрезвычайно активным в период массовых

неповиновений, революционных движений, когда проявляются отдельные факты целенаправленного активного сопротивления власти. Однако является достаточно пассивным в повседневной инициативной организационной работе по формированию и обеспечению деятельности системы и структуры гражданского общества, поиске стратегических направлений его развития и т. д.

Следует также отметить, что украинское общество находится на том этапе своего развития, когда его члены в своем большинстве пока не готовы брать на себя всю полноту ответственности за развитие коллектива, района, города, общества и не могут создать реальную систему и структуру общественного самоуправления с соответствующими стратегическими направлениями развития. Поэтому система общественного самоуправления в гражданском обществе – пока идея, а не реальный проект. Вместе с тем, это и направление, ориентир на пути к справедливому общественному устройству.

**Выводы.** Движение к гражданскому обществу в посттоталитарном обществе, которым является Украина, осложняется рядом негативных факторов, унаследованных от прошлого. При таких обстоятельствах основной переходного-инверсионных процессов от идеи гражданского общества до соответствующего следствия является народовластие в форме системы общественного самоуправления, закрепленной позитивным правом. Это и может составить долгосрочную стратегию развития общества, направленную на поддержку социальной активности, учет эволюционных приоритетов развития каждого человека и общества в целом и закономерное отражение исследуемой идеи-причины в следствии – реальном формировании гражданского общества и правового государства.

#### Список использованной литературы:

1. Татаркевич В. История философии. Античная и средневековая философия / В. Татаркевич. – П.: Издательство Пермского университета, 2000. – 482 с.
2. Поляков В.А. Инверсология / В.А. Поляков, М.А. Колесник. – Кировоград, 2015. – 109 с.



3. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Дж.Кін. – К.:КІС; АНОД, 2000. – 78 с.

4. Політологія: курс лекцій [Навчальний посібник]. – Т.: «Магнолія Плюс», 2004. – 236 с.

5. Шестаков А.В. Энциклопедический словарь экономики и права / А. В. Шестаков. – М.: Изд-во: Дашков и К, 2000. – 420 с.

6. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе / Р. Дарендорф // Вопросы философии. – 1990. – № 9. – С. 69–75.

7. Петров В.П. Комментарии к истмагу. Избыточный продукт, стоимость, рыночная и плановая экономические системы. / В.П. Петров. – М.: НИИ «Геодезия», 2004. – 260 с.

8. Мельниченко А.А. Управління в вимірах гуманізму / А.А. Мельниченко // Вісник НТУУ «КПІ», Філософія. Психологія. Педагогіка. – 2011. – Випуск 2. – С. 84.

9. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

10. Матвеев М.Н. Является ли местное управление в России частью местного государственного управления? / М.Н. Матвеев // Вестник СамГУ. – 2005. – Т. 38. – № 4 – С. 24.

11. Белоцерковский В.В. Самоуправление: будущее человечества или новая утопия? / В.В. Белоцерковский. – М.: Интер-Версо, 1992. – 160 с.

12. Поляков В.А. Философия жизни / В.А. Поляков. – Москва, 2014. – 111 с.

13. Філософія права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань, С.І. Максимов та ін. / За ред. д-ра філос. наук, проф. О.Г. Данильяна. – Х.: Право, 2009. – 208 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ткаченко Василий Иванович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Киевского национального университета культуры и искусств

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Tkachenko Vasily Ivanovich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Law of the Kyiv National University of Culture and Arts

legal\_ts@ukr.net

УДК 343.811

## СУБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ ДЕЗОРГАНИЗУЮТ РАБОТУ УЧРЕЖДЕНИЙ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ В УКРАИНЕ

**Андрей ТКАЧЕНКО,**

аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического факультета  
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

#### Аннотация

В статье исследуется субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 392 Уголовного кодекса Украины. Аргументируется положение о том, действия, которые дезорганизуют работу учреждений исполнения наказаний в Украине, совершаются только с прямым умыслом; мотив и цель обязательны для установления по каждому факту такого преступления, поскольку являются разграничительными признаками от смежных преступлений. Так, в диспозиции ст. 392 УК Украины подчеркнута, что организованная группа создается с целью терроризирования осужденных, нападения на администрацию учреждения исполнения наказаний. Когда такая группа создается для другой цели, указанные действия не могут охватываться ст. 392 УК Украины.

**Ключевые слова:** преступление, состав преступления, наказание, субъективная сторона, вина, умысел, мотив, цель.

## SUBJECTIVE SIDE OF ACTION WHICH DESTROY THE WORK OF ESTABLISHMENT AGENCIES OF PUNISHMENT IN UKRAINE

**Andrey TKACHENKO,**

Postgraduate Student of the Department of Criminal Law Disciplines  
of the Faculty of Law  
of the Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs

#### Summary

The article examines the subjective side of the crime under Art. 392 of the Criminal Code of Ukraine. The situation is argued that actions that disorganize the work of penal institutions in Ukraine are committed only with direct intent; Motive and purpose are mandatory for establishing for each fact of such a crime, since there are demarcation signs from related crimes. In the disposition of Art. 392 of the Criminal Code of Ukraine it is emphasized that the organized group is created for the purpose of terrorizing the convicts, an attack on the administration of the penitentiary institution. When such a group is created for another purpose – these actions cannot be covered by Art. 392 of the Criminal Code of Ukraine.

**Key words:** crime, crime, punishment, subjective side, guilt, intent, motive, purpose.

**Постановка проблемы.** Совершение со стороны осужденных действий, дезорганизующих работу учреждений исполнения наказаний, является не только опасным посягательством на цели и задачи правосудия и нормальную работу учреждений исполнения наказаний Украины, но и препятствует достижению цели наказания и, прежде всего, предотвращению совершения новых преступлений. В структуре пенитенциарной преступности среди преступлений против государства одно из ведущих мест

занимают действия, которые дезорганизуют работу учреждений исполнения наказаний (ст. 392 Уголовного кодекса (далее – УК) Украины).

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что, по данным Государственной судебной администрации Украины, в течение 2010–2016 гг. за совершение преступления, предусмотренного ст. 392 УК Украины, осуждено только 11 человек; в разрезе лет: 2010 г. – один человек, 2011 г. – ни одного, 2012 г. – два человека, 2013 г. – ни одного, 2014 г. – один



человек, 2015 г. – два человека, 2016 г. – пять человек. Очевидно, что количество осужденных явно диссонирует с реальной картиной пенитенциарной преступности.

**Состояние исследования.** Теоретическим и практическим основанием исследования указанных проблем стали работы известных отечественных и зарубежных ученых в области уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии, в частности: Ю.В. Баулина, О.М. Бандурки, И.Г. Богатырева, В.В. Василевича, В.К. Гришука, В.В. Голины, А.Н. Джужы, В.М. Дремина, Т.А. Денисовой, В.П. Емельянова, З.В. Журавской, А.Ф. Зелинского, А.Г. Колба, И.Н. Копотун, А.Н. Костенко, А.Н. Литвинова, В.А. Навроцкого, Ю.В. Орла, В.И. Осадчего, Н.И. Панова, А.И. Плужник, А.В. Савченко, В.В. Сташиса, Е.Л. Стрельцова, В.Я. Тация, В.П. Тихого, П.Л. Фриса, С.И. Халимона, В.Б. Харченко и др. Отмечая несомненную значимость ранее проведенных исследований, вместе с тем представляется, что они не исчерпывают круг вопросов, требующих своего решения.

**Целью и задачей статьи** является исследование субъективной стороны преступления, предусмотренного ст. 392 УК Украины, наработка на этой основе рекомендаций для усовершенствования применения нормы на практике.

**Изложение основного материала.** В диспозиции ст. 392 УК Украины не содержится четкого прямого указания на умышленное или неосторожное отношение виновного к совершению действий, которые дезорганизуют работу учреждения исполнения наказаний, а поэтому форма вины должна быть установлена путем анализа признаков состава этого преступления. Однако понятийный аппарат и терминология, используемые в этой статье, указывают на умышленную форму вины при совершении преступления.

Включая последствия в круг признаков состава преступления, законодатель тем самым не требует установления характера их предсказания. Последствия при совершении преступления, предусмотренного ст. 392 УК Украины, заключаются в причинении вреда объекту посягательства – общественным отношениям,

возникающим по поводу установленного порядка исполнения и отбывания наказания в виде лишения или ограничения свободы. Эти последствия находятся за пределами состава преступления, но они всегда есть. Поэтому, по нашему мнению, форму вины преступления, предусмотренного ст. 392 УК Украины, мы должны определять по отношению субъекта к совершению предусмотренного статьей уголовного закона деяния. В связи с этим действия, которые дезорганизуют работу учреждений исполнения наказаний, как и любое другое преступление с формальным составом, не могут быть совершены с косвенным умыслом, поскольку отношение в виде «не желал, но сознательно допускал» применимо только к последствиям.

Осознание общественно опасного характера деяния определяет процессы, которые протекают в сфере сознания, поэтому они составляют интеллектуальный признак прямого умысла. Желание совершить деяние обуславливает волевую сторону психической деятельности, поэтому оно образует волевой признак прямого умысла.

И.П. Лановенко подчеркивал, что интеллектуальным и волевым признакам умысла присуща тесная, можно сказать, органическая связь, поскольку воля не только взаимодействует с сознанием, следует из нее, но и, в полном смысле этого слова, опирается на нее [1, с. 169].

Интеллектуальные и волевые признаки умысла глубоко связаны между собой, они взаимодействуют, образуя форму вины. Но им присущи и специфические особенности. Так, А.Ш. Якупов отмечает: когда интеллектуальные признаки умысла отвечают на вопросы, фактические обстоятельства, которые входили в состав конкретного преступления и были осознаны виновным, то волевые признаки отвечают на вопрос о том, как относилось лицо к тому, что им осознавалось [2, с. 118].

Субъект, совершая действия, которые дезорганизуют работу учреждений исполнения наказаний, осознает, что нарушает режим отбывания наказания в учреждениях исполнения наказаний, их вредность для реализации такими учреждениями поставленных перед ними задач. То есть, нарушая режим отбывания наказания в учреждениях исполне-

ния наказаний, субъект осознает общественную опасность своих деяний.

Не отрицая, в принципе, и такую точку зрения со стороны психического отношения, субъект исследуемого нами преступления осознает не только фактические признаки деяния, но направленность собственных действий на причинение вреда деятельности учреждений исполнения наказаний. Кроме этого, субъект осознает не только общественную опасность своего деяния, но и его противоправность. С юридической стороны следует отметить, что в этом случае действует принцип *ignorantia juris non excusat*, то есть презумпция знания законодательства, которая закреплена в ст. 68 Конституции Украины.

Так, в месте предварительного заключения арестованному в соответствии с Законом Украины «О предварительном заключении», разъясняются его права и обязанности. В частности, обязанность соблюдать режим в местах предварительного заключения, основными требованиями которого являются изоляция лиц, взятых под стражу, постоянный надзор за ними, раздельное содержание, а любые противоправные действия запрещены и наказуемы. А потому, в случае побега, заключенный осознает не только фактически содеянное, но и общественную опасность своих действий, и, соответственно, их запрет уголовным законодательством.

Осужденный к лишению или ограничению свободы также понимает, что определенный срок он должен находиться в учреждении исполнения наказаний. По прибытию в учреждения исполнения наказаний, согласно абз. 7 ст. 1 Раздел II Правил внутреннего распорядка учреждений исполнения наказаний, его предупреждают об ответственности за нарушение режима отбывания наказания, что является основным средством исправления и перевоспитания осужденных [3]. Осужденному, которому разрешен краткосрочный выезд за пределы учреждения исполнения наказаний, разъясняют правила поведения, а также предупреждают об уголовной ответственности в случае невозврата или несвоевременного возврата в учреждение.

В ст. 8 Уголовно-исполнительного кодекса (далее – УИК) Украины пря-



мо определено, что осужденные имеют право на получение информации о своих правах и обязанностях, порядок и условия исполнения и отбывания назначенного судом наказания, а администрация учреждения обязана предоставить такую информацию.

Итак, осужденный, отбывающий наказание в виде ограничения свободы или лишения свободы, знает требования режима отбывания наказания, меры реагирования за его нарушение. Поэтому, совершая действия, которые дезорганизуют работу учреждения исполнения наказаний, он осознает их общественную опасность, знает об их запрете в законе об уголовной ответственности, то есть действует с прямым умыслом. Поскольку исследуемый нами состав преступления является формальным, поэтому психические (внутренние) процессы охватывают только действие. Последствия совершенного осужденным или взятым под стражу лежат за рамками состава преступления.

Мотив и цель преступления, предусмотренного ст. 392 УК Украины, не является необходимым признаком его состава. Однако даже в этом случае мотив имеет достаточно весомое практическое значение благодаря решающему социально-психологическому и моральному содержанию. Так, А.В. Савченко отметил, что мотиву принадлежит решающая практическая роль в уголовном праве Украины. Мотив учитывается при определении характера общественной опасности совершенного деяния и степени общественной опасности лица, при осуществлении процесса квалификации преступлений, при назначении вида и размера наказания, при определении осужденному режима содержания в местах лишения свободы, при применении мер по исправлению осужденных и т. д. [4, с. 73–74].

П.Л. Фрис считает, что уголовно-правовое значение мотива, цели и эмоционального состояния заключается в том, что, входя в структуру субъективной стороны состава преступления, они подлежат доказыванию в ходе досудебного расследования в уголовном производстве и должны быть учтены при вынесении обвинительного приговора. Также он отмечает, что в некоторых случаях, когда указанные

характеристики имеют особое значение для определения преступного деяния и личности виновного, они используются законодателем для конструирования квалифицированных (особенно квалифицированных) или привилегированных составов преступлений, а также учитываются как признаки, смягчающие или отягчающие наказания. Когда мотив, цель или эмоциональное состояние непосредственно указаны в диспозиции нормы Особенной части УК, они приобретают обязательное значение и становятся конструктивными элементами состава конкретного преступления. В этом случае их отсутствие свидетельствует и об отсутствии соответствующего состава преступления в целом [5, с. 155].

Однако, по нашему мнению, отсутствие прямого указания в диспозиции уголовно-правовой нормы на мотив или цель еще не означает, что соответствующие признаки состава преступления не относятся к обязательным, в частности, мотив, цель могут включаться в другие признаки, а также мотив, цель могут предполагаться не текстуально, а контекстуально (например, корыстный мотив и цель в так называемых «хищениях»). В частности, мы полностью согласны с Л.Н. Кривоченко, что мотив и цель, в зависимости от законодательного описания субъективной стороны конкретных преступлений, могут выполнять роль обязательных, квалифицирующих (особо квалифицирующих), привилегированных признаков или признаков, смягчающих или отягчающих наказание [6, с. 173].

Интересным представляется мнение Д.И. Масол, что наличие мотива в юридическом составе преступления как его обязательного или альтернативного элемента практически всегда свидетельствует об умышленном характере преступления. Соответствующий мотив может иметь место и при совершении неосторожного преступления, но он в этом случае не включается в состав преступления [7, с. 70].

По нашему мнению, наиболее удачным является определение мотива преступления, которое было дано В.И. Борисовым. Он считает, что мотив преступления – это внутреннее побуждение, движущая сила поступка человека, которая определяет его содержание и помогает более глубоко раскрыть

психическое отношение лица к совершенному [8, с. 182].

Мотив преступления следует отличать от его цели. Цель – это представление о желаемом результате, которого стремится достичь лицо, определяющее направленность деяния. Цель преступления – это представление о его общественно опасном последствии, о том вреде, осознании виновности. Мотив и цель являются самостоятельными психологическими признаками субъективной стороны, но они взаимозависимы, взаимосвязаны и только в своем единстве могут дать полное представление о направленности поведения личности [8, с. 182–183]. Цель – это предусмотренный и желаемый результат действия, который приближает субъекта к удовлетворению актуальной мотивосозидательной потребности [9, с. 40].

Рассматривая соотношение мотива и цели деятельности, С.Л. Рубинштейн отмечал, что они могут совпадать, а могут и нет, однако такую оговорку он делал по признакам именно деятельности, а не отдельных действий, мотив которых он видел в отношении задачи, которую нужно решить, цели и обстоятельств – условий, при которых действие возникает [10, с. 466]. Таким образом, можно отметить, что в психологии существует позиция, стремление человека к выбранной им цели, что обуславливает выбор варианта поведения и осуществления отдельных актов (действий или бездействий), из которых цель состоит, то есть мотива.

Если использовать такое определение мотива и цели действий (бездействия) в их соотношении в уголовном праве, можно сделать вывод, что цель действия или бездействия обуславливает содержание мотива.

Б.С. Волков и другие ученые отмечают, что разница между мотивом и целью заключается в том, что они по-разному характеризуют волевой процесс, выражая разные стороны его содержания. Мотив отвечает на вопрос, почему человек так делает, чем он руководствовался при совершении преступления, цель же определяет направленность деяния, результат, к которому человек стремился [11, с. 84].

П.С. Дагель отмечает, что хотя мотив и цель преступления тесно связаны между собой и не могут существовать



друг без друга, они не совпадают. Если мотив характеризует субъективную причину, психический источник преступления, цель характеризует направленность действий виновного [12, с. 158]. Из этого можно сделать вывод, что цель преступления – это идеальный образ желаемого, будущего результата, к которому стремится лицо, совершая преступление.

Все мероприятия полностью распространяются на всех осужденных, отбывающих наказание в местах ограничения или лишения свободы. Однако, как показывает судебная практика, часть осужденных таким мерам в полной мере не подвергаются, а некоторые, несмотря на всяческое противодействие, еще и принимают все возможные меры, чтобы таким средствам исправительного воздействия не подвергались другие осужденные. Иначе говоря, появление осужденных, которые становятся на путь исправления, соблюдают требования режима как результат деятельности работников учреждения исполнения наказаний, вызывает недовольство со стороны осужденных, игнорируют требования режима отбывания наказания. И, терроризируя осужденных, субъект желает добиться того, чтобы эти осужденные отказались от правомерного поведения [13].

Итак, внутренней причиной терроризирования осужденных является факт недовольства их исправлением и поведением, соответствующим требованиям режима отбывания наказания, а целью терроризирования – заставить осужденных отказаться от требований режима.

Мы разделяем мнение А.И. Плужник, что во время терроризирования осужденных оказывается преступное влияние на потерпевших. Такое воздействие осуществляется, чтобы заставить осужденных не соблюдать требования режима отбывания наказания [14, с. 170]. Как видим, порядок и условия отбывания наказания ставятся под угрозу нарушения, когда потерпевший, опасаясь насилия над собой со стороны других осужденных, не выполняет законных требований, которые ему предъявляются. Как следствие – режим отбывания наказания нарушается, а цель наказания не достигается.

В том случае, когда насилие в отношении осужденного применено по

другим мотивам, например, личным, и преследует другую цель, в наличии – преступление против личности.

В своей работе А.П. Романов определил месть как добросовестное выполнение осужденными своих обязанностей или общественного долга как наиболее распространенный мотив совершения действий, которые дезорганизуют работу учреждений исполнения наказаний [15, с. 60]. Также интересна мысль о том, что мотивом терроризирования осужденных может быть стремление к паразитическому существованию, отступление от «воровских традиций» и становление на путь исправления или месть за отказ совершить преступление или быть соучастником преступления, или уход от участия в преступной группе для совершения преступления и становления на путь исправления. В то же время А.П. Романов к мотивам терроризирования отнес желание запугать осужденных, которые стали на путь исправления, и заставить их отказаться от выполнения своих обязанностей или общественного долга [15, с. 62].

И.М. Данышин предоставил более широкий перечень мотивов совершения действий, которые дезорганизуют работу учреждений исполнения наказаний, а именно: корысть, месть, хулиганские побуждения, паразитизм, недовольство требованиями администрации по соблюдению правил режима и др. Мотивы не влияют на квалификацию содеянного [16, с. 75].

К сожалению, с таким мнением мы согласны частично, отдельно отметив, что мотив при квалификации действий, которые дезорганизуют работу учреждения исполнения наказаний, важен, поскольку нанесение побоев, причинение телесных повреждений и другие действия, совершенные на почве ссор, личных отношений виновного с потерпевшим, не могут быть квалифицированы как терроризирование осужденных.

На наш взгляд, при терроризировании осужденных мотивы могут быть различными, однако основополагающим для всех является мотив недовольства и неповиновения требованиям режима учреждения исполнения наказаний. Ведь именно он и определяет квалификацию деяния как терроризирование осужденных.

В контексте сказанного правильной считаем позицию Б.С. Волкова о том, что в случаях, когда преступление совершается со смешанными мотивами, задача состоит в том, чтобы из многих побуждений выделить то, которое бы имело выдающееся значение в поведении, играло решающую роль в выборе поступка, в соответствии с которым должны быть даны оценка и квалификация совершенного преступления. Такое решение в полной мере отвечает логике поступка и роли мотивов в волевом процессе, через который он совершается [17, с. 85].

Мотив недовольства требованиями режима в учреждении исполнения наказаний может проявляться как месть за добросовестное выполнение осужденным обязанностей, его общественно полезную деятельность в прошлом или в настоящее время или как недовольство попыткой соблюдения режима отбывания наказания в будущем.

Будучи недовольным фактом исправления осужденного, субъект терроризирования, как справедливо заметил А.П. Романов, стремится запугать потерпевшего, заставить его отказаться от соблюдения требований режима отбывания наказания. В то же время субъект преступления может преследовать и другие цели, однако определяющей же будет только та, которая обусловлена основным мотивом.

**Выводы.** Итак, во время нападения на администрацию учреждения исполнения наказаний представитель администрации фактически лишается возможности выполнять свои служебные обязанности по исправлению осужденных. В такой ситуации укрепление представителем администрации правопорядка в учреждениях исполнения наказания, проведения целенаправленной воспитательной работы среди осужденных не происходит в полной мере. Более того, нападение на администрацию порождает в других осужденных страх, недоверие к возможностям администрации, а в итоге приводит к нереализации полностью или частично порядка и условий отбывания наказания в учреждениях исполнения наказания.

В самой диспозиции ст. 392 УК Украины подчеркнуто, что организованная группа создается с целью терроризирования осужденных, нападения



на администрацию учреждения исполнения наказаний. Когда такая группа создается для другой цели, указанные действия не могут охватываться ст. 392 УК Украины.

Организация группы в исправительном учреждении с целью терроризирования осужденных, нападения на администрацию или активное участие в такой группе также в полной мере противоречит режиму отбывания наказания. В учреждениях исполнения наказания допускаются самостоятельные организации осужденных. Однако они создаются с целью развития навыков коллективизма у осужденных, поощрения их полезной инициативы, использования влияния коллектива на исправление и ресоциализацию осужденных. Такие организации работают под руководством администрации. Создание и функционирование организованной группы направлено на подрыв режима отбывания наказания. Активное участие в организованных группах, созданных для терроризирования осужденных, нападения на администрацию, включает в себя те же мотив и цель, о которых говорилось выше.

#### Список использованной литературы:

1. Уголовное право Украинской ССР на современном этапе. Часть Общая / [Ф.Г. Бурчак, И.П. Лановенко и др.]; Отв. ред. Ф.Г. Бурчак – К. : Наукова думка, 1985. – 447 с.
2. Уголовное право УССР. Общая часть / Под ред. В.В. Сташиса и А.Ш. Якупова. – К. : Вища школа, 1984. – 382 с.
3. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : Наказ Міністерства юстиції України № 2186/5 від 29. 12. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/z0990-14/paran19#n19>.
4. Савченко А.В. Мотив і мотивація злочину : [моногр.] / А.В. Савченко. – К. : Атіка, 2002. – 144 с.
5. Фріс П.Л. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник для студентів вищих навчальних закладів / П.Л. Фріс. – К. : Атіка, 2004. – 488 с.
6. Кримінальне право України: Загальна частина : підруч. / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.]; за ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид, переробл. і допов. – Х. : Право, 2010. – 456 с.
7. Масол Д.І. Кримінально-правове значення мотиву злочину / Д.І. Масол // Європейські перспективи. – 2013. – № 11. – С. 67–74.
8. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / [В.І. Борисов, В.Я. Тація, В.І. Тютюгін та ін.]; за ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – 5-е вид., перероб. і допов. – Х. : Право, 2015. – 528 с.
9. Зелінський А.Ф. Оніка Л. П. Детермінація злочину : [навч. посіб.] / А.Ф. Зеленський. – Х. : Укр. юрид. акад., 1994. – 52 с.
10. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии / С.Л. Рубинштейн. – СПб. : Питер, 2001. – 720 с.
11. Волков Б.С. Проблемы воли и уголовная ответственность / Б.С. Волков. – Казань: Казан. гос. ун-т, 1965. – 136 с.
12. Дагель П.С. Проблемы вины в советском уголовном праве // Ученые зап. Дальневосточ. гос. ун-та. – Владивосток: Дальневосточ. гос. ун-т. – 1968. – Вып. 21. – Ч. 1. – 187 с.
13. Плужнік О.І. Кримінальна відповідальність за порушення режиму відбування покарання у виправних установах та тримання під вартою : дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12. 00. 08. / О.І. Плужнік. – К., 2003. – 201 с.
14. Плужнік О.І. Актуальні проблеми кримінально-правового захисту діяльності працівників ВТУ / О.І. Плужнік // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 1. – С. 169–172.
15. Романов А.П. Уголовно-правовая борьба с действиями, дезорганизующими работу ИТУ: [Учеб. пособие] / А.П. Романов. – Рязань: НИИРИО РВШ МВД СССР, 1975. – 99 с.
16. Курс лекций по криминологии : [учеб. пособие] / Под ред. И.Н. Даньшина, В.В. Голины. – Изд. второе. – Харьков : Одиссей, 2007. – 280 с.
17. Волков Б.С. Мотивы преступлений. Уголовно-правовое и социально-психологическое исследование / Волков Б.С.; науч. ред. : Лысов М.Д. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1982. – 152 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ткаченко Андрей Владимирович** – аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического факультета Днепропетровского государственного университета внутренних дел

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Tkachenko Andrey Vladimirovich** – Postgraduate Student of the Department of Criminal Law Disciplines of the Faculty of Law of the Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs

*konradboy11@gmail.com*



УДК 343.13

## СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ УГОЛОВНОМУ ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

Татьяна ФОМИНА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса  
и организации досудебного следствия факультета № 1  
Харьковского национального университета внутренних дел

### Аннотация

В статье предоставляется процессуальная характеристика специальным мерам пресечения, которые применяются к определенной категории подозреваемых, обвиняемых, статус которых обусловлен возрастом, психическим состоянием, или при экстрадиции. Закрепление специальных мер пресечения в УПК Украины свидетельствует о том, что законодатель обеспечивает возможность ситуативного подхода к их применению в практике осуществления уголовного производства.

**Ключевые слова:** УПК Украины, меры пресечения, передача под надзор, передача на попечение опекунам, близким родственникам или членам семьи с обязательным врачебным наблюдением, помещение в психиатрическое учреждение в условиях, исключающих опасное поведение; временный арест, экстрадиционный арест.

### SPECIAL PREVENTIVE MEASURES UNDER THE CURRENT CRIMINAL PROCEDURAL LEGISLATION OF UKRAINE

Tatiana FOMINA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of Department of Criminal Procedure  
and Organization of Pre-trial Investigation of the Faculty № 1  
of the Kharkiv National University of Internal Affairs

### Summary

The author of the article provides procedural characteristics of special preventive measures that are applied to a certain category of suspects, accused, whose status is determined by age, mental state, or while extradition. The establishment of special preventive measures in the Criminal Procedural Code of Ukraine indicates that the legislator provides an opportunity for a situational approach to their application in the practice of criminal proceedings.

**Key words:** Criminal Procedural Code of Ukraine, preventive measures, probation, admission by bail to guardians, close relatives or family members with compulsory medical supervision, placing in a psychiatric institution in an environment that excludes dangerous behavior, temporary arrest, extradition arrest.

**Актуальность темы исследования.** Современное развитие уголовного процессуального законодательства Украины направлено на надлежащую реализацию конституционных положений и внедрение общепризнанных международных правовых стандартов, в частности, при законном ограничении прав лиц в сфере уголовного судопроизводства. С принятием уголовного процессуального кодекса Украины в 2012 г. концептуально изменился порядок уголовного производства в целом, наряду с этим предусмотрено ряд новелл, в частности, введены новые меры пресечения. Это требует научного переосмысления с целью формирования новой правоприменительной практики правоохранительных органов и суда. Выполнение основных

задач уголовного судопроизводства невозможно без применения мер его обеспечения и особенно такого их вида, как меры пресечения. Альтернативность выбора последних заключается в возможности уполномоченных участников уголовного судопроизводства применить наиболее эффективную меру пресечения, учитывая при этом особенности конкретного преступления. Особенность применения мер пресечения заключается в том, что их реализация в жизни происходит до вступления обвинительного приговора в законную силу, то есть относительно лица, которое, в соответствии с требованиями принципа презумпции невиновности, считается невиновным в совершении уголовного правонарушения. Поэтому законность их избрания и требо-

вания по надлежащему обеспечению прав и свобод человека во время реализации этого института требует от правоохранительных органов и суда чрезвычайной взвешенности при принятии решения об их применении, поскольку всегда существует вероятность привлечения невиновного к уголовной ответственности. В связи с этим особое значение приобретает законное и обоснованное применение мер пресечения.

**Состояние исследования.** Проблемы функционирования института мер пресечения изучали такие известные ученые, как Ю.П. Аленин, В.П. Божьев, В. Гончаренко, Т.В. Данченко, А.В. Захарко, З.Д. Еникеев, Н.И. Капинус, Е.Г. Коваленко, Ю.Д. Лившиц, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, А.Р. Михай-



ленко, В.Т. Нор, И.В. Овсянников, Ю.Г. Овчинников, А.П. Рыжаков, В.В. Рожнова, И.Л. Трунов, Л.Д. Удалова, В.П. Шибико и др. Указанные ученые исследовали общетеоретические вопросы применения отдельных видов мер пресечения. В то же время, после принятия в 2012 г. УПК Украины порядок применения специальных мер пресечения не исследовался. В связи с этим интересным и актуальным является изучение вопроса процессуального порядка применения мер пресечения в отношении подозреваемых, обвиняемых, процессуальный статус которых обусловлен определенными особенностями, в частности, возрастом, психическим состоянием или при экстрадиции.

**Цель статьи** состоит в процессуальной характеристике специальных мер пресечения по действующему уголовному процессуальному законодательству Украины.

**Изложение основного материала.** Меры пресечения в научной литературе определяются как меры обеспечения уголовного производства, применение которых сопровождается ограничением конституционных прав и свобод лиц, подозреваемых, обвиняемых в совершении уголовных правонарушений. Эти ограничения касаются свободы передвижения и свободного выбора места пребывания [1, с. 452]. Система мер пресечения, основания и порядок их применения в УПК Украины регламентируются главой 18 «Меры пресечения, задержание лица». Действующий УПК Украины предусматривает ряд мер пресечения с тем, чтобы при их избрании можно было учесть тяжесть совершенного уголовного правонарушения, личность подозреваемого, обвиняемого и другие обстоятельства и выбрать целесообразную меру пресечения, с целью обеспечения явки в орган досудебного расследования, прокурора и в суд, а также обеспечения надлежащего поведения лица. То есть закрепленная в законе система мер пресечения позволяет индивидуализировать их применение с учетом различных обстоятельств. Наличие такой системы обеспечивает возможность ситуативного подхода к их применению в практике осуществ-

ления досудебного расследования и судебного разбирательства. В научной литературе содержатся различные классификации мер пресечения, в частности по методу воздействия на подозреваемого, обвиняемого, предоставленные В.М. Михайловым [2, с. 41–42], И.Л. Петрухиным [3, с. 263] и, в зависимости от цели их применения, И.Л. Труновым [4, с. 54].

Учитывая процессуальный статус лица в уголовном производстве, считаем, что все меры пресечения можно разделить на общие и специальные. Общие меры могут быть применены ко всем подозреваемым, обвиняемым, процессуальный статус которых обусловлен какими-либо особенностями. К таким мерам пресечения, в соответствии со ст. 176 УПК Украины, относятся: 1) личное обязательство; 2) личное поручительство; 3) залог; 4) домашний арест; 5) содержание под стражей; 6) задержание в качестве временной меры пресечения. Специальные меры пресечения применяются к определенной категории правонарушителей, статус которых обусловлен возрастом, психическим состоянием, или при экстрадиции. К несовершеннолетнему подозреваемому, обвиняемому может быть применена такая мера пресечения, как передача под надзор (ст. 493 УПК Украины). К лицу, в отношении которого предполагается применение принудительных мер медицинского характера или решался вопрос об их применении, могут быть применены меры пресечения в виде: 1) передачи на попечение опекунам, близким родственникам или членам семьи с обязательным врачебным наблюдением, 2) помещения в психиатрическое учреждение в условиях, исключающих опасное поведение (ст. 508 УПК Украины). При осуществлении выдачи лиц, совершивших уголовное правонарушение (экстрадиции), применяются временный арест (ст. 583 УПК Украины) и экстрадиционный арест (ст. 584 УПК Украины). Рассмотрим указанные специальные меры пресечения более детально.

Согласно ч. 1 ст. 493 УПК Украины к **несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым** могут применяться как общие меры пресечения

(личное обязательство, личное поручительство, залог, домашний арест, содержание под стражей, задержания) так и специальные (передача под надзор). Передача несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого под надзор, в соответствии с ч. 2 ст. 493 УПК Украины, состоит в отобрании от родителей, опекунов, попечителей или администрации детского учреждения письменного обязательства об обеспечении ими надлежащего поведения несовершеннолетнего и его явки к следователю, прокурору, следственному судье и суд. В связи с тем, следует согласиться с А.А. Левендаренко, который считает, что эта мера пресечения будет способствовать надлежащему выполнению родителями взятой на себя ответственности за выполнение подростком обязанностей, возложенных на него законом, и способности указанных лиц обеспечить надлежащее поведение несовершеннолетнего правонарушителя [5, с. 16].

В зависимости от того, кому может передаваться несовершеннолетний под надзор, данный вид меры пресечения делится на два подвида: 1) передача несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого под надзор родителей, опекунов, попечителей; 2) передача несовершеннолетнего подозреваемого под надзор администрации детского учреждения, в котором воспитывается несовершеннолетний. Для сравнения отметим, что в законодательстве многих стран определен приоритет применения к несовершеннолетнему подозреваемому, обвиняемому меры пресечения в виде передачи под надзор. Как указано в ст. 432 УПК Республики Беларусь, при решении вопроса о применении меры пресечения в отношении несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого в каждом случае должна обсуждаться возможность применения такой меры пресечения, как передача несовершеннолетнего под надзор [6]. Аналогичные положения содержатся в ст. 477 УПК Республики Молдова [7], ст. 423 УПК Российской Федерации [8]. Считаем, что следует поддержать законодательную практику стран СНГ и использовать этот опыт в Украине. В научной литературе также неоднократно подчерки-



валось, что при решении вопроса об избрании меры пресечения в отношении несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого в каждом случае должна рассматриваться возможность избрания такой меры пресечения, как передача его под надзор [9, с. 136].

Обязательными условиями для избрания меры пресечения в виде передачи несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого под надзор родителей, опекунов, попечителей являются: 1) наличие их согласия (или ходатайства) и согласия (или ходатайство) самого несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого, 2) выяснение следственным судьей, судом, способны будут эти лица обеспечить надлежащий надзор за несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым. Для избрания меры пресечения в виде передачи несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого под надзор администрации детского учреждения, в котором воспитывается несовершеннолетний, такого согласия закон не предусматривает. Перед получением обязательства о взятии под надзор родители, опекуны, попечители, администрация детского учреждения предупреждаются о характере подозрения, обвинения несовершеннолетнего и об их ответственности в случае нарушения взятых на себя обязательств. При этом, в случае нарушения этого обязательства на родителей, опекунов и попечителей накладывается денежное взыскание от двух до пяти размеров минимальной заработной платы. Наложение денежного взыскания на администрацию детского учреждения закон не предусматривает.

**Лицо, в отношении которого предполагается применение принудительных мер медицинского характера**, имеет особый процессуальный статус в уголовном производстве. Анализ положений ст. 508 УПК Украины свидетельствует о том, что к лицу, в отношении которого предполагается применение принудительных мер медицинского характера, могут быть выбраны только два вида мер пресечения, а именно: 1) передача на попечение опекунам, близким родственникам или членам семьи с

обязательным врачебным наблюдением, 2) помещение в психиатрическое учреждение в условиях, исключающих опасное поведение. Это значит, что другие меры пресечения, предусмотренные для общей категории правонарушителей, к психически больному человеку не применяются. По мнению В.В. Смирновой-Бартеньевой, такие меры пресечения являются средствами воздействия на лицо, имеющее психическое расстройство (ограничение свободы или установления надзора в зависимости от уровня общественной опасности больного), с целью предотвращения дальнейшего общественно опасного поведения до решения судом вопроса о применении принудительных мер медицинского характера по сути с одновременным предоставлением лицу неотложной психиатрической помощи, если оно того требует [10, с. 179].

Одной из мер пресечения, которая может избираться относительно психически больного человека, является передача на попечение опекунам, близким родственникам или членам семьи с обязательным врачебным наблюдением. В системе мер пресечения, которые могут быть применены к такому лицу, данная мера пресечения является более мягкой, по сравнению с помещением лица в психиатрическое учреждение в условиях, исключающих его опасное поведение. Следует отметить, что в процессуальном законе не определены требования к опекунам психически больного человека; их процессуальный статус; не предусмотрена ответственность в случае невыполнения обязанностей; не установлен вид, сроки и порядок предоставления врачебного контроля. Как указывает Н.М. Сенченко, передача лица на попечение опекунам, близким родственникам или членам семьи возможно только с их согласия. Принудительно заставить человека заниматься другим лицом закон ни в коем случае не может. Однако следует обратить внимание, что следователю, прокурору при решении вопроса о применении меры пресечения в виде передачи на попечение опекунам, близким родственникам или членам семьи с обязательным врачебным наблюдением целесоо-

бразно собрать сведения о личности опекунов, близких родственников и членов семьи, их отношения, чтобы быть уверенным в том, что они смогут выполнить возложенные на них обязанности в связи с применением указанной меры пресечения. Такие лица должны быть добросовестными, вызвать у следователя, прокурора доверие, поскольку именно такое лицо, на которое возлагаются обязанности, должно быть способным постоянно контролировать поведение лица, имеющего психическое заболевание или расстройство психической деятельности [11, с. 107]. Следует согласиться с такой научной позицией и добавить, что в УПК Украины необходимо предусмотреть обязанности лиц, которым передается на попечение психически больной. Кроме того, передача на попечение опекунам, близким родственникам или членам семьи является одной из мер обеспечения уголовного производства, поэтому несоблюдение правил его применения приведет к невыполнению задач уголовного судопроизводства. По нашему мнению, для опекунов, близких родственников или членов семьи, которым передан на попечение психически больной человек, необходимо предусмотреть уголовную процессуальную ответственность в виде наложения денежного взыскания. Вторым условием указанной меры пресечения является обязательный врачебный контроль психически больного человека. В действующем УПК Украины не содержится положений относительно толкования данного условия меры пресечения, не предусмотрены и основные моменты соответствующего врачебного наблюдения, не определен порядок, сроки предоставления и частота такого надзора. Для решения некоторых из этих вопросов необходимо обращаться к положениям Закона Украины «О психиатрической помощи» [12].

**Второй мерой пресечения**, которая может быть применена к психически больному человеку в ходе уголовного производства, является помещение в психиатрическое учреждение в условиях, исключающих ее опасное поведение. Данная мера пресечения фактически является разновидностью



содержания под стражей, поскольку в лечебных учреждениях психически больные лица находятся в условиях, исключающих их свободное передвижение. Существенным недостатком действующего УПК Украины, по нашему мнению, является отсутствие четкого определения порядка помещения лица в психиатрическое учреждение, сроков применения такой меры пресечения или ее продолжения. В связи с тем считаем необходимым в УПК Украины предусмотреть отдельную норму, посвященную урегулированию данного вопроса. При применении меры пресечения в виде помещения в психиатрическое учреждение в условиях, исключающих опасное поведение лица, ему предоставляется стационарная психиатрическая помощь. Вместе с тем, следует учитывать Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятые 17.12.1991 г., в соответствии с которыми каждый пациент имеет право на лечение в обстановке, предусматривающей наименьшие ограничения, и при помощи наименее ограничительных или инвазивных методов, соответствующих необходимости поддержания его здоровья и защиты физической безопасности других лиц (принцип 9), медикаменты должны наилучшим образом отвечать необходимости поддержания здоровья пациента, назначаться ему только в терапевтических или диагностических целях и никогда не должны применяться в качестве наказания или для удобства других лиц (принцип 10) [13].

К специальным мерам пресечения следует также отнести те меры, которые применяются при решении вопроса о выдаче лица (экстрадиции), а именно **временный арест и экстрадиционный арест**. Временным арестом, в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 541 УПК Украины, является взятие под стражу лица, разыскиваемого за совершение преступления за пределами Украины, на срок, определенный УПК Украины или международным договором Украины, до получения запроса о выдаче (экстрадиции). В соответствии с положениями ст. 583 УПК Украины, к задержанному, совершившему преступление за пределами Украины, применяется

временный арест до 40 суток или другой установленный соответствующим международным договором Украины срок до поступления запроса о его выдаче. В случае, если максимальный срок временного ареста закончился, а запрос о выдаче этого лица не поступил, лицо подлежит немедленному освобождению из-под ареста. Освобождение лица из-под временного ареста в связи с несвоевременным поступлением в центральный орган Украины запроса о выдаче не препятствует применению к нему экстрадиционного ареста в случае получения в дальнейшем такого запроса. В случае поступления запроса о выдаче лица (экстрадиции) до истечения срока временного ареста постановление следственного судьи о применении временного ареста теряет юридическую силу с момента вынесения следственным судьей постановления о применении экстрадиционного ареста в отношении этого лица.

В соответствии со ст. 584 УПК Украины, после поступления запроса компетентного органа иностранного государства о выдаче лица по доверенности или обращения центрального органа Украины прокурор обращается с ходатайством о его экстрадиционном аресте к следственному судье по месту содержания лица под стражей. **Экстрадиционным арестом** является применение меры пресечения в виде содержания лица под стражей с целью обеспечения его выдачи (экстрадиции) (п. 9 ч. 1 ст. 541 УПК Украины). Как правильно подчеркивает Н.М. Ахтырская, с принятием Уголовного процессуального кодекса Украины в 2012 г. значительно улучшился порядок экстрадиции – он стал прозрачным, с определенными субъектами, ограничен четкими сроками [14, с. 139].

Следует подчеркнуть, что единственным основанием применения меры пресечения в виде экстрадиционного ареста является поступление запроса компетентного органа иностранного государства о выдаче лица. Аналогичное положение также содержится и в международных договорах, согласие на которые дано Верховной Радой Украины. В частности, в ст. 60 Конвенции о правовой

помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. содержится правило, согласно которому после получения требования запрашиваемая Договора Сторона немедленно принимает меры к взятию под стражу лица, выдача которого требуется, за исключением тех случаев, когда выдача не может быть проведена [15].

Инициирование применения меры пресечения в виде экстрадиционного ареста к следственному судье законодатель возлагает исключительно на прокурора. Следует учесть, что экстрадиционный арест применяется до решения вопроса о выдаче лица (экстрадиции) и его фактической передачи, но не может длиться более 12 месяцев. В пределах этого срока следственный судья, суд, в пределах территориальной юрисдикции которого лицо находится под стражей, по ходатайству прокурора не реже одного раза в два месяца проверяет наличие оснований для дальнейшего содержания лица под стражей или его освобождения.

**Выводы.** Учитывая вышеизложенное, мы приходим к выводу, что в действующем УПК Украины предусмотрены специальные меры пресечения, применяемые к определенной категории правонарушителей, статус которых обусловлен возрастом, психическим состоянием, или связанные с экстрадицией. Закрепление данных видов мер пресечения свидетельствует о том, что законодатель обеспечивает возможность ситуативного подхода к их применению в практике осуществления досудебного расследования и судебного производства. Вместе с тем, процессуальный порядок применения специальных мер пресечения при осуществлении уголовного производства требует усовершенствования, в частности, при решении вопроса об избрании меры пресечения в отношении несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого в каждом случае необходимо рассматривать возможность избрания передачи его под надзор. О порядке избрания меры пресечения к лицу, в отношении которого предполагается применение принудительных мер медицинского характера, в УПК



Украины необходимо предусмотреть отдельные нормы, посвященные урегулированию данного вопроса. При применении меры пресечения в виде временного и экстрадиционного ареста особое внимание следует уделять как положениям национального законодательства, так и положениям, закрепленным международными договорами, согласие на которые дано Верховной Радой Украины. Впрочем, поднятые вопросы не являются окончательными, поскольку каждая из указанных в данной статье специальных мер пресечения подлежит отдельному исследованию или научному изучению.

#### Список использованной литературы:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: наук.-практ. коментар: у 2 т. Т. 1 / [О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.]; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х.: Право, 2012. – 768 с.
2. Михайлов В.А. Уголовно-процессуальные меры пресечения в судопроизводстве Российской Федерации / В.А. Михайлов. – М.: Институт защиты предпринимателя, 1997. – 644 с.
3. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / под ред. И.Л. Петрухина. – М., 2006. – 672 с.
4. Трунов И.Л., Трунов Л.К. Меры пресечения в уголовном процессе / И.Л. Трунов, Л.К. Трунов. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 356 с.
5. Левендаренко О.О. Особливості процесу доказування у справах про злочини неповнолітніх : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09./ О.О. Левендаренко. – Київ, 2003. – 20 с.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 16.07.1999 р. № 295-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic48/text116/index9.htm>.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова : Закон Республики Молдова от 14. 03. 2003 р. № 122-XV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.org.ua/files/pdf>.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Закон Республики Российской Федерации от 18. 12. 2001 р. № 174-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/7cf089c52af0060f3d648f7aa3edb17a67b4f6c5/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/7cf089c52af0060f3d648f7aa3edb17a67b4f6c5/)
9. Романюк В.В. Кримінальне провадження щодо неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09./ В.В. Романюк. – Харків, 2015. – 286 с.
10. Смирнова-Бартенева В.В. Забезпечення прокурором законності при застосуванні запобіжних заходів до неосудних осіб // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2015. – Випуск 33. – Том 2. – С. 178–181.
11. Сенченко Н.М. Застосування запобіжних заходів до осіб, для яких передбачено примусові заходи медичного характеру // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 2. – Т. 3. – С. 105–109.
12. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22.02.2000 р. № 1489-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 19. – Ст. 143.
13. Принципи захисту психічно хворих осіб та поліпшення психіатричної допомоги : резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1991 р. № 46/119 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.studfiles.ru/preview/5535819/page:112>.
14. Ахтирська Н.М. Судовий контроль за екстрадиційним процесом: підстави для тимчасового та екстрадиційного арешту / Н.М. Ахтирська // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 10. – С. 139–145.
15. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22.01.1993 р.: Міжнародний документ СНД // Офіційний вісник України. – 2005. – № 44. – С. 328. – Ст. 2824.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Fomina Tatiana Grigoryevna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of Department of Criminal Procedure and Organization of Pre-trial Investigation of the Faculty № 1 of the Kharkiv National University of Internal Affairs

*stanislav2107@mail.ru*

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Фомина Татьяна Григорьевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и организации досудебного следствия факультета № 1 Харьковского национального университета внутренних дел



УДК 349.6:502.72/75(477) (091)

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВЕДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В УКРАИНЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Антонина ЧЕРЕМНОВА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры аграрного, земельного и экологического права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Аннотация

Статья посвящается исследованию историко-правовых аспектов создания и функционирования территорий и объектов природно-заповедного фонда в Украине. Осуществляется краткий исторический экскурс процесса формирования правовых основ охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда; проводится научный анализ системы действующего природно-заповедного законодательства и исследуются виды режимов заповедных территорий. Раскрываются основные средства сохранения территорий и объектов природно-заповедного фонда. Обоснована необходимость усовершенствования классификации территорий и объектов природно-заповедного фонда путем уточнения закрепленных организационно-правовых форм заповедывания. Сделан вывод о необходимости адаптации природно-заповедного законодательства к законодательству Европейского Союза.

**Ключевые слова:** природно-заповедный фонд, режим территорий и объектов природно-заповедного фонда, заповедный режим, заказный режим, адаптация природно-заповедного законодательства, экологическая сеть.

## SINGLE QUESTIONS OF CREATION AND FUNCTIONING OF NATURAL RESERVED TERRITORIES IN UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

Antonina CHEREMNOVA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Agrarian,  
Land and Environmental Law  
of the National University "Odessa Law Academy"

### Summary

The article is devoted to the study of historical and legal aspects of the creation and functioning of territories and objects of the nature reserve fund in Ukraine. A brief historical excursion of the formation of legal bases for the protection of territories and objects of the nature reserve fund is carried out; scientific analysis of the system of the current nature-conservation legislation is conducted and types of protected areas regimes are studied. The main means of preservation of territories and objects of the nature reserve fund are revealed. The necessity of improving the classification of territories and objects of the nature reserve fund by substantiating the established organizational-legal forms of commandment is substantiated. A conclusion is made on the necessity of adaptation of the nature reserve legislation to the legislation of the European Union.

**Key words:** nature reserve fund, regime of territories and objects of nature reserves, reserve regime, custom regime, adaptation of nature reserves, ecological network.

**Постановка проблемы.** Жизненно важной проблемой современного человечества является проблема сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Развитие современных технологий не ослабляет связь общества с природой, а, наоборот, способствует вовлечению в сферу производства разнообразных природных ресурсов, которые раньше не использовались в сфере хозяйствования. Таким образом, происходит глубокая интеграция всех форм хозяйственной и иной деятельности, когда становятся неразрывными технологические, экологические, экономические, социальные, биологические и иные аспекты и проблемы общества. И по-

этому охрана природы является одной из важнейших форм человеческой деятельности, в которой интегрированный характер связей проявляется очень четко. Создание и расширение сети природно-заповедных территорий в Украине было начато давно, и этот процесс продолжает развиваться и сегодня. Однако существующая законодательная база требует совершенствования и приведения в соответствие с международными обязательствами Украины в природоохранной сфере.

**Состояние исследования.** Исследованиями отдельных аспектов правовой охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда Украины посвятили научные труды такие

ученые-правоведы, как В.М. Бевзенко, А.И. Годованюк, И.И. Каракаш, А.Н. Ковтун, Н.Д. Красилич, М.В. Краснова, К.М. Марич, В.Л. Мунтян, Б.Г. Розовский, Н.И. Титова, Ю.С. Шемшученко. Работы указанных и других ученых послужили теоретической базой исследуемого вопроса.

**Целью и задачей статьи** является исследование историко-правовых аспектов становления и функционирования природно-заповедных территорий в Украине.

**Изложение основного материала.** На данном этапе своего развития общество осознало важность охраны природных объектов и их ресурсов. Главное, что человечество начало отхо-



дить от мысли о неисчерпаемости природных ресурсов и стало задумываться над проблемой их воспроизводства и сохранения для будущих поколений.

Заповедное дело дошло до наших дней из древности. На заре зарождения первичных общественных отношений между природой и человеком самые ценные для него ресурсы растительного и животного мира были объектами потребительских целей и, в то же время, – предметом внимания как величина сырьевых запасов. Ограниченность природных ресурсов и обусловила зарождение природоохранных идей, механизмом воплощения которых явились первые заказные и заповедные участки во времена становления государственности Киевской Руси.

Одним из основных источников права Киевской Руси, содержащих правовые нормы природоохранного характера, была Русская Правда. В текстах этой выдающейся памятки юридической мысли Киевской Руси содержались нормы, регулирующие отношения в сфере собственности, в том числе природноресурсовой собственности, а также в сфере охраны этих природных угодий и объектов. Так, охране подлежали леса (особенно бортичные деревья и дубы), пчелы, некоторые виды животных и птиц (например, бобр, ястреб, сокол и другие) [1, с. 48, 69–70]. Отдельные природоохранные нормы содержали и Литовские Уставы – 1529 г. (Старый), 1566 г. (Вольнский) и 1588 г. (Новый). Во времена Запорожской Сечи также принимались акты природоохранной направленности, нормы которых регулировали природноресурсные отношения и устанавливали определенные запреты: Универсалы о запрете казакам делать вред в лесах Киевского Михайловского Златоверхого монастыря от 12 ноября 1649 г. и об охране земель Гадячского монастыря от 18 апреля 1656 г.; Приказ киевскому полковнику наказывать беспредельщиков, которые вылавливают рыбу в урочищах Выдубецкого монастыря от 25 мая 1654 г.; Универсал о запрете делать вред в лесах и сенокосах Максаковского Спасо-Преображенского монастыря от 5 июня 1656 г. и другие [2, с. 94, 147, 185]. Позже, в Правах, по которым судится малороссийский народ, в главе 19 «О пущах, лесах, борах, рощах, гаях, бортом

дереве, в звериных и рыбных ловлях, озерах, сенокосах, о пожарах в пущи и полю, о диких зверях, о принадах птичих, о гнездах соколом, лебедином и бобровых гонах, також в хоромных строениях, садах, оградах, о всяких грунтах, о пожарах домов, хуторов и о зажигателях» закреплялись отношения заповедывания [3, с. 334–338].

Необходимость существования разветвленной сети природно-заповедного фонда вытекает опосредованно из положений Конституции Украины. Так, ст. 50 Основного закона гарантирует каждому право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду [4], а учитывая, что природно-заповедные территории и объекты изъяты из активного хозяйственного использования, можно сделать вывод, что достаточный процент таких территорий способствует поддержанию экологического равновесия и обеспечивает экологическую безопасность.

Правовую основу создания и функционирования территорий и объектов природно-заповедного фонда составляют нормы следующих законодательных и других нормативно-правовых актов: законы Украины «Об охране окружающей природной среды» (1991), «О природно-заповедном фонде Украины» (1992), «Об экологической сети» (2004), «Об основных началах (стратегии) государственной экологической политике Украины на период до 2020 г.» (2010), Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 г.» (2014), Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции Общегосударственной программы развития заповедного дела на период до 2020 г.» (2006) и другие.

За годы независимости нашего государства сеть природно-заповедных территорий и объектов существенно расширилась, в основном, за счет создания многофункциональных заповедных объектов (биосферных заповедников, национальных природных и региональных ландшафтных парков). Вместе с тем, в последние годы значительно снизились темпы увеличения общей площади природно-заповедного фонда, участились случаи нецелевого использования и изъятия земель и водных объектов природно-заповедного фонда. По

состоянию на 1 января 2015 г. заповедные территории Украины составляют всего 6,15%, хотя прогнозировалось, что к 2005 г. площадь природно-заповедного фонда увеличится до 7% территории страны, а до 2020 г. показатель «заповедности» составит 10%. Существующий сегодня в Украине процент заповедности не является удовлетворительным, потому что в большинстве стран Европы площадь заповедных территорий составляет от 10 до 25% [5], что является залогом обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития. Следует отметить, что даже эта незначительная часть заповедных территорий развивается очень проблематично, поскольку её структура не отвечает международным стандартам стратегии планирования территории государства. Высокий процент распаханности земель значительно ухудшает условия обеспечения территориального единства отдельных участков с природными ландшафтами, что усложняет процессы биологического обмена, присущие живой природе [6].

Определение природно-заповедного фонда содержится в ст. 61 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [7] и преамбуле Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины» [8]. Природно-заповедный фонд Украины составляют участки суши и водного пространства, природные комплексы и объекты которых имеют особую природоохранную, научную, эстетическую, рекреационную и иную ценность и выделены с целью сохранения природного разнообразия ландшафтов, генофонда животного и растительного мира, поддержания общего экологического баланса и обеспечения фонового мониторинга окружающей природной среды. В связи с особой ценностью и значимостью природно-заповедный фонд охраняется как национальное достояние, в отношении которого установлен особый режим охраны, воспроизводства и использования. Украина рассматривает этот фонд как составную часть мировой системы природных территорий и объектов, которые находятся под особой охраной государства.

К природно-заповедному фонду Украины относятся природные и искусственно созданные объекты. Так, к природным территориям и объектам



относятся следующие организационно-правовые формы заповедывания: природные заповедники, биосферные заповедники, национальные природные парки, региональные ландшафтные парки, заказники, памятники природы и заповедные урочища. К искусственно созданным объектам относятся ботанические сады, дендрологические парки, зоологические парки, парки-памятники садово-паркового искусства.

Сохранение территорий и объектов природно-заповедного фонда обеспечивается различными путями. Но основным из них является установление особого режима охраны и использования заповедных территорий. Режим территорий и объектов природно-заповедного фонда представляет собой совокупность научно обоснованных экологических требований, норм и правил, которые определяют правовой статус, назначение этих территорий и объектов, характер допустимой деятельности в них, порядок охраны, использования и воспроизводства их природных комплексов [8]. Режим территорий и объектов природно-заповедного фонда определяется с учетом их классификации и целевого назначения. В соответствии с существующими организационно-правовыми формами заповедывания, определенными специальным законом, можно выделить унифицированный (единый для всей территории) и дифференцированный (предусматривающий функциональное зонирование территории) режимы. Кроме указанного подразделения режимов территорий и объектов природно-заповедного фонда, можно выделить еще такие режимы, как заповедный, режим регулируемой заповедности, заказный режим, режим непрямого использования и охраны, режим прямого природопользования.

Заповедный режим предусматривает полное невмешательство или ограниченное вмешательство человека лишь в исключительных, предусмотренных законодателем случаях в структуру экосистем и происходящие природные процессы. Этот вид правового режима характерен для природных заповедников, которые создаются с целью сохранения в природном состоянии типичных или уникальных для данной ландшафтной зоны природных комплексов со всей совокупностью

их компонентов, изучения происходящих процессов и явлений, разработки научных принципов охраны окружающей природной среды, эффективного использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Заповедный режим действует также в заповедных зонах биосферных заповедников и национальных природных парков.

Следующим видом режима территорий и объектов природно-заповедного фонда является режим регулируемой заповедности, предусматривающий ограниченное вмешательство человека в природные процессы, при котором не преследуются никакие цели, кроме сохранения в природном состоянии объектов животного и растительного мира, других компонентов природы на основе поддержания экологического равновесия. При этом режиме разрешается выполнение природоохранных, биотехнических и других мероприятий с целью регулирования качества среды и предотвращения возникновения негативных изменений в экосистемах. Как правило, зоны регулируемого заповедного режима могут выделяться в пределах территории биосферных заповедников. В состав таких зон могут включаться региональные ландшафтные парки, заказники, заповедные урочища при условии соблюдения существующих требований по их охране.

Заказный режим – режим, при котором запрещается осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности для обеспечения сохранности отдельного природного объекта (компонента) или отдельных экосистем. Заказный режим охраны устанавливается в заказниках, которые в зависимости от происхождения, других особенностей природных комплексов бывают различных видов: ландшафтные, лесные, ботанические, общезоологические, орнитологические, энтомологические, ихтиологические, гидрологические, общегеологические, палеонтологические и карстово-спелеологические. Хозяйственная, научная и другая деятельность, не противоречащая целям и задачам заказника, проводится с соблюдением общих требований относительно охраны окружающей природной среды.

Режим непрямого использования и охраны – это режим, при котором допу-

скается ограниченное использование природных ресурсов в рекреационных, оздоровительных, спортивных, туристических, образовательных и других познавательных целях.

Режим прямого природопользования – режим, при котором осуществляется сбалансированное ведение традиционной хозяйственной деятельности, которая не приводит к дестабилизации экологического равновесия на природно-заповедной территории и ухудшению общего состояния окружающей среды в регионе.

Для обеспечения необходимого охранного режима природных комплексов и объектов природных заповедников и предотвращения негативного влияния хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на прилегающих к ним территориях, устанавливаются охранные зоны. В случае необходимости охранные зоны могут устанавливаться на территориях, прилегающих к отдельным участкам национальных природных парков, региональных ландшафтных парков, а также вокруг заказников, памятников природы, заповедных урочищ, ботанических садов, дендрологических парков, зоологических парков и парков-памятников садово-паркового искусства.

Кроме установления охранного режима, сохранение территорий и объектов природно-заповедного фонда обеспечивается также путем организации мониторинга заповедных природных комплексов и объектов; проведения комплексных исследований с целью разработки научных основ их сохранения и эффективного использования; соблюдения требований по охране рассматриваемых территорий и объектов во время ведения хозяйственной, управленческой и иной деятельности, разработки проектной и проектно-плановой документации, землеустройства, лесоустройства, проведения экологических экспертиз; внедрения эколого-экономических мер стимулирования их охраны; осуществления государственного и общественного контроля соблюдения охранного режима; установления повышенной ответственности за нарушение охранного режима, а также за уничтожение и повреждение заповедных природных комплексов и объектов; осуществление международного сотрудничества



в этой сфере, а также путем осуществления других мер.

В настоящее время чрезвычайно остро стоит вопрос адаптации отечественного природно-заповедного законодательства к законодательству Европейского Союза. Необходимость адаптации обусловлена стратегическими задачами государственной экологической политики Украины на период до 2020 г., утвержденными Законом Украины от 21 декабря 2010 г., где среди прочего предусматривается прекращение потерь биологического и ландшафтного разнообразия, формирования экологической сети и адаптация законодательства Украины в сфере сохранения окружающей природной среды в соответствии с требованиями директив Европейского Союза.

Согласно п. 256 Плана мероприятий по имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, на 2014–2017 гг. предусматривается разработка и представление на рассмотрение Кабинета Министров Украины проектов нормативно-правовых актов с целью имплементации положений Директивы Совета 92/43 / ЕЭС от 21 мая 1992 г. о сохранении естественной среды обитания дикой флоры и фауны, с изменениями и дополнениями, внесенными Директивами 97/62/ЕС, 2006/105/ЕС и Регламентом 2003/1882/ЕС [10].

В системе международно-правовых актов природоохранного характера особое место занимает Конвенция об охране дикой флоры и фауны и природных сред обитания в Европе (Бернская конвенция), нормы которой являются основным механизмом реализации Конвенции о биологическом разнообразии. В соответствии с положениями Бернской конвенции предусматривается создание системы «территорий специального сохранения» (англ. – Areas of Special Conservation Interest), что составит Изумрудную сеть Европы. Основными критериями определения территорий специального интереса является нахождение в их пределах редких и исчезающих видов растений и животных.

Согласно Концепции Общегосударственной программы развития заповед-

ного дела, на период до 2020 г. для сохранения природных комплексов, экосистем, отдельных видов флоры и фауны, уникальных и типичных ландшафтов необходимо ускорить формирование разветвленной сети территорий и объектов природно-заповедного фонда Украины. Среди существующих объектов природно-заповедного фонда особое место занимают биосферные заповедники, так как они являются одним из основных (высших) организационно-правовых форм природного заповедывания, где сочетается сохранение биологического разнообразия и устойчивое социально-экономическое развитие территории. Биосферные заповедники являются эталонами природы и создаются с целью сохранения в естественном состоянии наиболее типичных и/или уникальных природных комплексов биосферы, а также для осуществления фонового мониторинга, изучения окружающей природной среды и отслеживания изменений, происходящих под действием антропогенных факторов в окружающей среде.

Согласно ст. 17 Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины», биосферными заповедниками являются природоохранные, научно-исследовательские учреждения общегосударственного значения, которые образуются с целью сохранения в природном состоянии наиболее типичных природных комплексов биосферы, осуществления фонового экологического мониторинга, изучения окружающей природной среды, ее изменений под действием антропогенных факторов [8]. Следует обратить внимание на то, что с июля 2016 г. статус такого объекта изменен на общегосударственный, хотя в предыдущей редакции этой статьи законодатель определял биосферные заповедники как природоохранные, научно-исследовательские учреждения международного значения. Согласно ч. 2 ст. 17 специального закона биосферные заповедники включаются в установленном порядке во Всемирную сеть биосферных резерватов в рамках программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» и только тогда приобретают международный статус.

Исследование особенностей создания и функционирования биосферных объектов в нашей стране позволяет сделать вывод, что в Украине до 2016 г.

создавалось два типа биосферных объектов: те, которые создавались в соответствии с требованиями раздела VII Закона «О природно-заповедном фонде Украины» (Аскания Нова, Черноморский, Карпатский и Дунайский), и те, что создавались по правилам ЮНЕСКО (Шацкий, Деснянский, «Расточье» биосферные резерваты и другие). Все они включены в мировую сеть биосферных заповедников и соответствуют международным стандартам. Но биосферные резерваты, в отличие от биосферных заповедников, имеют свои особенности. Так, биосферным резерватом являются экосистемы сухопутных и прибрежных территорий, которые признаны на международном уровне, демонстрируют сбалансированные отношения между человеком и природой и способствуют развитию этих отношений [11]. То есть это сухопутные, прибрежные или морские территории или их сочетание, которые являются признанными на международном уровне в рамках Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера». Каждый биосферный резерват должен выполнять три важные функции, которые дополняют друг друга: функция сохранения генетических ресурсов, видов, экосистем и ландшафтов; функция развития, что будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию; функция материально-технического обеспечения для поддержания демонстрационных проектов, экологического образования и тренингов, а также исследований и мониторинга в контексте реализации местных, национальных и глобальных проблем сохранения природной среды и устойчивого развития. Органическое сочетание указанных функций и характеризует биосферный резерват как территориальный объект, где происходит гармоничное взаимодействие интересов местных общин и общества с природой.

Особенно актуальным для Украины в настоящее время является вопрос формирования сети трансграничных природно-заповедных территорий, поскольку именно в этих местах еще концентрируются большие пространства мало измененных лесных массивов, лугов, водно-болотных угодий и других природных территорий. В соответствии с Севильской стратегией,



каждая страна, в том числе и наше государство, должна обеспечить создание биогеографической сети биосферных заповедников. В Украине уже функционируют четыре биосферных заповедника, но все они требуют повышения степени репрезентативности по отношению к региону, который они представляют.

Одним из новых направлений природоохранной деятельности нашего государства является формирование экологической сети, которая непосредственно касается вопросов функционирования территорий и объектов природно-заповедного фонда. Основным каркасом экологической сети является существующая сеть природно-заповедных территорий и объектов, но система экологической сети дополняется новыми территориями и объектами, подлежащими особой охране.

Свидетельством понимания законодателем проблем природно-заповедного дела явилась разработка и одобрение Кабинетом Министров Украины Концепции Общегосударственной программы развития заповедного дела на период до 2020 г. В отличие от ранее действовавшей Программы перспективного развития заповедного дела в Украине (2000), новая программа четко определяет существующие проблемы заповедного дела и приоритетные направления дальнейшего развития природно-заповедных территорий.

**Выводы.** Государственная политика Украины в сфере развития заповедного дела и других особо охраняемых территорий совершенствуется, однако, к сожалению, правовая база не в полной мере обеспечивает потребности правоприменения. Действующее природно-заповедное законодательство, несмотря на довольно массивный объем правовых норм, имеет определенные пробелы и несогласованности, поэтому крайне актуален вопрос его совершенствования и приведения в соответствие с законодательством Европейского Союза с учетом соответствующих международных обязательств Украины в сфере устойчивого развития и дальнейшего расширения сети заповедных территорий. Для оптимизации сети территорий и объектов природно-заповедного фонда в Украине необходимо внедрить механизм проведения кадастровой эколого-эко-

номической оценки территорий и объектов природно-заповедного фонда, повысить эффективность системы экономического стимулирования развития заповедного дела, а также обеспечить ведение кадастра территорий и объектов природно-заповедного фонда.

Представляется обоснованным, что приоритетное развитие должны иметь группы объектов высокой категории заповедности, в первую очередь, многофункциональных (национальных природных парков, биосферных заповедников, природных заповедников), создание их в регионах, недостаточно представленных в природно-заповедном фонде, оптимизация границ существующих объектов природно-заповедного фонда с целью улучшения условий для сохранения заповедных природных комплексов.

Особого внимания требует и проблема усовершенствования классификации объектов природно-заповедного фонда путем внедрения новых и уточнения статуса существующих категорий объектов. Если проанализировать тенденции создания природно-заповедных территорий в различных природно-географических зонах, можно убедиться, что больше всего в нашем государстве заказников, памятников природы, заповедных урочищ, которые создается, как правило, на местном уровне, а объектов природно-заповедного фонда международного значения недостаточно.

#### Список использованной литературы:

1. Российское законодательство X – XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т. 1 – 436 с.
2. Універсали Богдана Хмельницького / Під ред. В. Смоля. – К.: Альтернатива, 1998. – 338 с.
3. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 р. / Відп. ред. та авт. передмови Ю.С. Шемшученко. – К.: Книга, 1997. – 547 с.
4. Конституция Украины: принята 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Концепция Общегосударственной программы развития заповедного дела на период до 2020 г.: Распоряже-

ние Кабинета Министров Украины от 8 февраля 2006 г. № 70-р // Официальный вестник Украины. – 2006. – № 6.

6. Концепция национальной экологической политики Украины на период до 2020 г.: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 17 октября 2007 г. № 880-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80>.

7. Об охране окружающей природной среды : Закон Украины от 25 июня 1991 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

8. О природно-заповедном фонде Украины : Закон Украины от 16 июня 1992 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 43. – Ст. 50.

9. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р. : Закон України от 21 декабря 2010 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

10. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 178.

11. UNESCO 1996. Biosphere reserves: The Seville Strategy and Statutory Framework for the World Network. UNESCO. Paris [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849Eb.pdf>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Черемнова Антонина Ивановна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры аграрного, земельного и экологического права Национального университета «Одесская юридическая академия»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Cheremnova Antonina Ivanovna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Agrarian, Land and Environmental Law of the National University “Odessa Law Academy”

*Cheremnova2506@gmail.com*

## NOTIȚE

Culegere și paginare computerizată. Bun de tipar 04.08.2017. Formatul 60x84-1/8. Tipar offset.  
Coli tipar conv. 18,60. Tiraj-1020 ex. Imprimat la SRL «Tipocart Print», mun. Chișinău.