

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat
Fondator – Agenția Proprietății Publice
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. 169 din 21.12.2017

Revista este inclusă în baza științifică internațională
Index Copernicus International (Republica Polonă)

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. 10/2 (334) 2019

Redactor-șef L. Arsene, dr. h. c. mult.

Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, profesor universitar (Constanța, România); T. Barzo, doctor hab. în drept, profesor, (Miskolc, Ungaria); V. Bujor, doctor în drept, profesor universitar; 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 (Moscow, 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
Index: RM 77030

© Legea și viața
Pagina web: www.legeazakon.md
www.legeasiviata.in.ua

СОДЕРЖАНИЕ

Иван БАЗАРКО. Роль гражданского общества в современных условиях формирования государственной политики национальной безопасности.....	3
Andrey BARANOV. The public administration principles in the formation of the modern public management and administration in Ukraine	7
Александр БЕРНАЗЮК. Перспектива внедрения в Украине электронной формы предоставления юридической помощи.....	11
Эдуард БОВКУН. Понятие и структура конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц.....	15
Александр БОНДАРЬ. Правовое регулирование трудовых отношений в Украине и Канаде: сравнительный анализ ...	18
Ирина ГОРОДЕЦКАЯ. Административно-правовое регулирование в области охраны, воспроизводства и использования животного мира: опыт Республики Казахстан.....	23
Эрнест ГРАМАЦКИЙ. К вопросу о судебной и арбитражной практике как источнике международного частного права	27
Алексей ГУСЕВ. Электронная подпись как гарантия достоверности электронных доказательств в гражданском процессе Украины.....	31
Сабина ДЕМЕНКО. Особенности правового понимания обязательств из неосновательного обогащения на украинских землях в дореволюционный период.....	35
Мария ДЕМИДОВА. Понятие и сущность правового статуса субъектов публичного администрирования.....	39
Константин ЗАИЧКО. Особенности осуществления публичного контроля в сфере связи в Украине.....	41
Татьяна КИНЗЕРСЬКА. Становление государственно-правовых взглядов Ильи Шрага	46
Павел КОЛОМИЕЦ. Принципы налогов Адама Смита в контексте современных экономических реалий	49
Ирина КОНЕВА. Система корпоративного управления на государственных предприятиях: административно-правовой подход	53
Илья КРАВЧЕНКО. Взаимодействие административных судов с общественностью: проблемные вопросы.....	60
Марьяна КРАВЧУК. Биотерроризм как вид технологического терроризма: социальные предпосылки возникновения и правовое регулирование противодействия в Украине	64

Ирина КУРБАТОВА. Отдельные аспекты взаимодействия прокурора и следователя в ходе уголовного преследования.....	69
Михаил ЛАРКИН. Личность преступника-неформала (теоретико-криминалистический аспект).....	74
Светлана ЛЕПЕХ. Понятие потребительской финансовой услуги	77
Дмитрий ЛИТКЕВИЧ. Видеоконференция в уголовном производстве: проблемы применения.....	81
Andrey LIASHUK. Symbols as non-verbal means of the law language.....	86
Анна МАНУИЛОВА. Соотношение принципа эстоппель и принципа добросовестности	89
Раиса МИНЧЕНКО. Роль Большой Палаты Верховного Суда в обеспечении единства судебной практики в гражданском судопроизводстве	92
Тамара НОВАК, Оксана МАЛЬЧИК. Гендерная охрана труда в сельском хозяйстве: отдельные аспекты правового регулирования	97
Андрей ОСАУЛЕНКО. Конкретизация законодательных основ развития уголовно-исполнительной системы Украины в подзаконных нормативно-правовых актах (1996–2005 гг.).....	101
Anna PAVLOVSKAYA. The theoretical and legal basis for the distribution of powers between district administrations, district councils and united territorial communities in Ukraine	105
Анна ПАЛАГИЦКАЯ. Принцип всеобщности в истории избирательного права	109
Анжела ПАРИНОВА. Особенности трудовых отношений соискателей профессионального предвысшего образования.....	114
Николай ПОТИП. Проблемы реализации антикоррупционной политики в сфере приватизации и правовые пути их решения.....	118
Пётр ПРИСЯЖНЮК. Практики коммуникации граждан с органами государственной власти и самоуправления в современной Украине: консультации с общественностью, общественная экспертиза, общественные слушания	122

Вадим ПРИХОДЬКО. Отдельные аспекты административно-правовой профилактики дорожно-транспортных происшествий в Украине	125
Евгений РОМАНЕНКО. Теоретико-правовые основы применения програмно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине.....	130
Владимир РУДЮК. Позитивистский и юснатуралистический подходы к трансформации судопроизводства в Украине	134
Катерина САХАРОВА, Виктория НЕЗЯТЬ. Интеллектуальный потенциал депутатов местных советов как составляющая их интегральной компетентности	138
Людмила СИМОНЦЕВА. Философские и этические концепции применения альтернативных способов в разрешении уголовно-правового конфликта	142
Руслан СОКОЛ. Особенности начального этапа расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте.....	147
Алла СОКОЛОВА. Проблемы правового обеспечения охраны вод в Украине.....	151
Наталья ХАРАСИК. Трудовое законодательство СССР в период десталинизации (середина 1950-х – середина 1960-х гг.)	155



УДК 351:796.011.1:615

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Иван БАЗАРКО,

кандидат наук по государственному управлению,
докторант кафедры публичного администрирования
Межрегиональной академии управления персоналом

АННОТАЦИЯ

Проанализированы понятия национальной безопасности в контексте государственно-общественных подходов системной реализации государственной политики. Определены основные направления обновления концептуальных подходов государственной политики по реформированию системы национальной безопасности. Изучены основные составляющие национальной безопасности с точки зрения современной государственной политики в условиях вызовов современности. Исследованы основополагающие принципы формирования государственной политики в сфере национальной безопасности.

Ключевые слова: государственная политика, национальная безопасность, стратегия, усовершенствования, государственно-управленческие подходы, гражданское общество.

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN CONTEMPORARY CONDITIONS OF FORMATION OF NATIONAL SECURITY POLICY

Ivan BAZARKO,

Candidate of Science in Public Administration,
Doctoral Student at the Department of Public Administration of Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

The concepts of national security in the context of state-public approaches to systematic implementation of state policy are analyzed. The basic directions of updating of conceptual approaches of the state policy on reforming of the national security system are defined. The basic components of national security from the point of view of modern state policy in the context of the challenges of the present are studied. The fundamental principles of state policy formation in the field of national security are investigated.

Key words: public policy, national security, strategy, improvements, government approaches, civil society.

Постановка проблемы. Социальное назначение негосударственных институтов, прежде всего, в том, что они помогают обществу в решении проблем повседневной жизни, открывают широкие возможности для выявления гражданской инициативы, осуществления функций самоуправления. Стоит отметить, что не совсем типично для управления определяются субъекты и объекты государственной политики [10]. Соответственно, меняется и представление об объекте управления, а это не только конкретные социальные группы или индивиды, но и общество в целом.

Национальная безопасность заключается в постоянной реализации основных целей, таких как защита национальных ценностей и интересов от существующих и потенциальных угроз, создание внутренних и внешних условий для решения проблем изменчивости цивилизации, интеграции и глобализации. В социальном смысле национальная безопасность является для инди-

вида и государства первичной, главной потребностью и ценностью, и в то же время является приоритетной целью действий во всех сферах и на всех уровнях государственной власти [8].

Актуальность темы исследования состоит в том, что гражданское общество становится субъектом реализации государственной политики, это приводит к стабилизации и развитию социальной активности, установлению механизмов регулирования государством общественного поведения путем формирования в национальном сознании соответствующих ценностей. Для достижения эффективного управления должна быть сформирована политика государства, которая будет основана на демократических принципах, национальной идее государства, конституционных основах, а также участии социума в общественной деятельности [6].

Национальная безопасность понимается как процесс, в котором состояние безопасности и его структура подвергаются динамическим изменениям

в соответствии с современными условиями, для выполнения миссии существования национальной безопасности необходимы соответствующие государственные учреждения и структуры. Национальная безопасность является процессом, обеспечивающим функционирование государства в основных сферах, дает возможность выживания, развития и свободы ведения бизнеса в конкретной среде безопасности путем решения проблем, использования возможностей, снижения рисков и противодействия различным угрозам его интересам [2].

Состояние исследования. По приоритетным направлениям, которые государство определяет как стратегические перспективы национальной самоидентификации, нужно поддерживать развитие государственных структур. Там, где система управления эффективно действует посредником между государством и общественными силами, общественным объединениям легче удастся контролировать отношения



между своими убеждениями и политикой государства [4]. Общественные организации и объединения на современном этапе социально-экономического развития государства должны быть своеобразным связующим звеном между системой управления и гражданским обществом.

Национальная безопасность также отождествляется с выживанием государства и нации, то есть защитой территориальной целостности и политической независимости. Среди ценностей, защищенных национальной безопасностью, следует выделить территориальную целостность, гуманитарные ценности, политическую независимость и качество жизни [1]. В связи с этим каждая страна решает индивидуально, какие ценности должны быть защищены в рамках политики и стратегии национальной безопасности и выбирать соответствующие механизмы для достижения поставленной цели.

Цель и задачи статьи – обоснование значения и роли гражданского общества при формировании и реализации государственной политики национальной безопасности на современном этапе.

Для этого нужно разрешить следующие задачи:

Проанализировать понятия национальной безопасности в контексте государственно-общественных подходов системной реализации государственной политики.

Исследовать основополагающие принципы формирования государственной политики в сфере национальной безопасности.

Определить основные направления обновления концептуальных подходов государственной политики по реформированию системы национальной безопасности.

Изучить основные составляющие национальной безопасности с точки зрения современной государственной политики в условиях вызовов современности.

Изложение основного материала. Главными институтами, которые формируют составляющие управления, являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные организации. Во время государственных трансформаций демократия обычно рассматривается

как система, обеспечивающая максимально широкое представительство и участие субъектов общества при сохранении власти. Данный процесс связан с соответствующими трудностями, возникающими в период трансформации системы управления [12]. Это возможно лишь при условии адаптированной к современным реалиям концепции управления и практических возможностей применения.

В случае угрозы достижение полного чувства безопасности является положительным, но сомнительным; необходимо оценивать реальность в пространстве между чувством безопасности и чувством угрозы. В структуре системы национальной безопасности каждого государства важнейшую роль играет внутренняя безопасность, поскольку она содержит несколько важных категорий безопасности. Международная безопасность имеет гораздо более широкое значение, она охватывает не только ценность отдельных государств, но и общее для данной системы значение.

Система международной безопасности должна быть совместимой и унифицированной, основываясь на контракте между суверенными государствами, обеспечивая их безопасность от существующих угроз [14]. Ключевое значение имеет интеграция на уровне законодательной и исполнительной власти, направленная на укрепление обороноспособности государства и национальной безопасности. Это зависит от типа национальных интересов, существующих условий, вызовов и возможностей развития, типов и размеров реальных угроз, возможностей и видения государственной политики национальной безопасности в ближайшей и долгосрочной перспективе. Проблема социальной угрозы еще более сложна, поскольку долгосрочные наблюдения четко указывают на ее динамическую изменчивость [16].

Такие ситуации возникают в нынешней реальности очень часто, независимо от их влияния, это в свою очередь указывает на сложный характер возникающих угроз в связи с тем, что структура отдельных элементов угроз и масштабы их возникновения являются переменными. Исходя из трансформационных процессов перехода от авторитаризма к демократии,

можно выделить особенности динамики системы управления на этих стадиях и выявить определяющие факторы, влияющие на этот процесс. Процесс либерализации на данном этапе носит ограниченный характер, а поэтому он не должен означать изменение принципов функционирования системы органов государственной власти.

В условиях современных вызовов и угроз национальная безопасность должна внешне соответствовать всем критериям в системе международной безопасности, иметь стратегический характер и стремиться к дальнейшему развитию в духе солидарности и сбалансированного партнерства [18]. Национальные проекты должны стать попыткой предупреждения социальных проблем и комплексного их решения, причем здесь требуется объединение усилий государства, социально ответственного бизнеса и гражданского общества. Государственная политика национальной безопасности должна содержать в себе программные положения, определяющие перспективы и направления развития общества и образующие фундамент для мотивации и мобилизации его членов.

Это обуславливает тесную связь идеологии и государства, так как государственная политика служит основой осуществления государственной власти, формирования и реализации системы национальной безопасности в целом [3]. Реализация национальной безопасности возможна только на основе устойчивого развития экономики, поэтому национальные интересы в экономической сфере являются ключевыми. Обеспечение стабильности конституционного строя и институтов государственной власти, гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности и единства правового пространства должно повлечь нейтрализацию причин и условий возникновения конфликтов.

Взаимодействие управления с другими общественными процессами и явлениями определяется соответствующими взаимоотношениями органов государственной власти и подвластных структур [17]. Трансформация общественного управления должна способствовать реализации конкретных шагов по повышению квалификации деятельности органов государственной власти.



Общество характеризуется низким уровнем представления о том, какой должна быть национальная самоидентификация, кому и зачем она вообще нужна, кто ее должен сформировать, и, наконец, какой должен быть от этого результат.

Международная безопасность должна обеспечивать суверенитет, развитие равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и объединениями государств. Основными направлениями обеспечения национальной безопасности являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства [15].

Средства обеспечения национальной безопасности должны сосредотачивать свои ресурсы на обеспечение национальной безопасности во внутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах. Основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, соответствующем национальным интересам [5]. Для общества первостепенное значение имеет сохранение присущего ему и только ему образа жизни, для государства же определяющим является полнота его публичной власти и функции, выполняемые путем ее применения.

Активность граждан не носит постоянного характера в силу отсутствия практики выражения интересов социальных групп. В ходе трансформаций управления происходит отход от интерпретации этого процесса как иерархически организованной системы социальных организаций. В результате этого внедряются представления о модели восприятия общественной позиции на основе идеологии национальной самоидентификации [7]. На

этапе трансформации к демократическим преобразованиям в управлении происходит существенное повышение национально-идеологического потенциала.

Государство фактически управляет образом жизни общества, а при необходимости защищает его, об этом свидетельствуют внешние и внутренние функции государства. Общество располагает собственными механизмами обеспечения безопасности для поддержания нормальных общественных отношений, установленных нормативно-правовыми актами, которые обеспечивают достаточный уровень личной безопасности своих членов и самого общества [9]. Основным же субъектом обеспечения национальной безопасности выступает государство, осуществляющее функции в этой области через органы власти.

Ослабление научно-технического и технологического потенциала страны, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за границу специалистов и интеллектуальной собственности угрожают деградацией наукоемких производств, усилением внешней технологической зависимости и подрывом обороноспособности. Внутренние угрозы национальной безопасности заключаются в попытке насильственного изменения конституционного строя и нарушения территориальной целостности.

Привлечение индивидов в деятельность структур гражданского общества создает базис для национальной самоидентификации в стадии становления демократии и дает возможность формирования демократической управленческой культуры на уровне всего общества [11]. Становление демократических институтов является еще одной закономерностью процесса перехода к демократическому публичному управлению. Общественные объединения олицетворяют добровольные формирования, возникающие в результате национальной позиции граждан на основе общих интересов.

Отличие всех общественных объединений связано с особенностями функционирования, по характеру своей деятельности общественные организации не должны быть политизированными. Общественные объединения не

возникают на почве единого государственного действия или конфронтации, они, как правило, создаются под влиянием общественной позиции [13]. На современном этапе основными направлениями развития этой позиции являются: приведение структуры, состава и численности компонентов военной организации в соответствие с задачами обеспечения военной безопасности с учетом экономических возможностей страны; повышение качественного уровня, эффективности и безопасности функционирования технологической основы системы государственного управления.

Сущность национальной безопасности определяется как состояние защищенности страны, возникающей в процессе взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов от угроз. Государственное управление безопасностью предусматривает сотрудничество между субъектами безопасности в важнейших сферах, которые определяют их жизненные интересы, а комплекс безопасности олицетворяет транснациональный регион, включающий в себя страны, которые объединяют устойчивые представления о безопасности и отношения в области безопасности.

Выводы. Принадлежность к общественной деятельности граждан имеет ценностно-ориентированный характер, так как ценности выступают направляющим фактором, производятся социальными группами в процессе осознания своих потребностей и интересов. Независимая от институтов власти активность социума является особенностью гражданского общества, его развитие генерирует демократизацию управления и расширяет права граждан.

Указанные убеждения и ценности расширяют влияние общества на систему управления, а взаимодополняемость их влияния и определяет эффективность управления. Наличие данных задач может создавать почву для национальной стабильности, а управление должно выполнять реформаторскую функцию, связанную с государственными реформами. Органы государственной власти является важнейшим организационным стержнем управления,



они являются средством реализации государственной политики.

Национальная безопасность – это состояние социума, его структур и институтов, гарантирующее их качественную определенность в параметрах надежности существования и устойчивости развития. Состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация общества и криминализация общественных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности.

Список использованной литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. С. 86.
2. Бикмуллин А.Л., Протасова Л.Е. Государственное регулирование экономики и экономическая политика. Казань : КФЭИ, 2000. 261 с.
3. Вернер Л.О. Кадровая политика военного руководства США по формированию офицерского корпуса вооруженных сил. *Зарубежное военное обозрение*. 2001. № 2. С. 5–10.
4. Войтеховский А.В. Методология анализа и оценки военно-политической обстановки. *Наука и военная безопасность*. 2004. № 2. С. 3–5.
5. Лабуш Н.С. Силовой механизм государства и обеспечение национальной безопасности. URL: <http://geopolitika.narod.ru/New/sil.htm>
6. Никитин А.И. Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты. *Вестник*. 2010. № 4 (13).
7. Ремарчук В.Н. Межнациональные конфликты и армия: некоторые последствия политического воздействия. URL: <http://www.mos.ru/~boris/analit.htm>
8. Стратегическая концепция обороны и безопасности государств – членов организации Североатлантического договора (Официальный документ). *Зарубежное военное обозрение*. 2011. № 11. С. 34–40.
9. Новая роль ЕС на международной арене / Т.В. Юрьева и др. *Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора*. Москва : Европейский учебный институт, 2009. С. 135–144.
10. Arthur K. Cebrowski Network-Centric Warfare: Its Origin and Future. URL: http://www.kinecton.com/ncoic/ncw_origin_future.pdf
11. Boyer Y., Lindley-French J. Euro-Interoperability: The Effective Military Interoperability of European Armed Forces. Brussels, 2007. P. 4.
12. Davis P. Military Transformation? Which Transformation and What Lies Ahead? Santa-Monica : RAND Publ., 2009. P. 5–6.
13. Department of Defence Dictionary of Military and Associated Terms. Joint Publication 1-02. Washington, 2010 (as amended through 15.01.2012). P. 169.
14. European Union (Официальный сайт). *Implementation of "education and training 2010"*. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0020_en.htm.
15. Quality Engines: The American Research University Prototype / J. Lombardi et al. *The Competitive Context for Research Universities. – The Center for Measuring University Performance, An Annual Report from The Lombardi Program on Measuring University Performance. – 2001. July*. URL: <http://mup.asu.edu/research2001.pdf>
16. Manners J. The EU's Normative Power in Changing World. *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion* ; Edited by A. Gerrits. Amsterdam : Netherlands Institute of International Relations, 2010. P. 9–10.
17. Mills D. Coalition Interoperability: An International Adventure. *Air and Space Power Journal. Chronicles Online*. 2012. URL: <http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/mills.html>
18. Chicago Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of North Atlantic Council. *Press Release. 2012/062*. Chicago, 2012. 12 May.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bazarko Ivan Mikhaylovich – Candidate of Science in Public Administration, Doctoral Student at the Department of Public Administration of Interregional Academy of Personnel Management

parubchak_io@ukr.net

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Базарко Иван Михайлович – кандидат наук по государственному управлению, докторант кафедры публичного администрирования Межрегиональной академии управления персоналом



UDC 351

THE PUBLIC ADMINISTRATION PRINCIPLES IN THE FORMATION OF THE MODERN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN UKRAINE

Andrey BARANOV,
Lecturer at Eastern European Slavic University

SUMMARY

The article discusses modern scientific approaches to classifying the principles of public administration from general to special, as well as identifies principles that create the fundamental basis for the development of public administration in Ukraine in the context of Ukraine's European integration, compliance with which is a condition for Ukraine to join the EU.

Key words: principles, public administration, principles of public administration, classification the public administration principles.

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Андрей БАРАНОВ,
преподаватель
Восточно-европейского славянского университета

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены современные научные подходы к классификации принципов государственного управления от общих до специальных, а также определены принципы, которые создают фундаментальную основу развития публичного управления и администрирования в Украине в контексте евроинтеграции Украины, соблюдение которых является условием для вступления Украины в ЕС.

Ключевые слова: принципы, государственное управление, принципы государственного управления, классификация принципов государственного управления.

Problem setting. The study of the public administration principles creates the initial conditions for scientific knowledge of the processes of state formation in Ukraine. Therefore, to understand the principles of public administration, let us first consider what constitutes the principles in the broad sense of the term.

Thus, the essential component of the basis principle lies in the initial provisions of theory, doctrine, science, outlook, as well as in the inner convictions of man, practical, moral and theoretical foundations, which it is guided in life and activity [13]. At the same time, principles are a specific concept, the content of which is not so much a pattern, a relationship, but our knowledge of them.

The state of the study. The article analyzes the scientific works of scientists who dealt with the definition and classification of principles in particular in public administration.

Purpose of the article is to identify the principles of public administration that form the fundamental basis for the development of public management and administration in Ukraine.

Article main body. The principles are the result of a generalization by people of objectively acting laws and laws, their common features, characteristic facts and signs, which become the general beginning of their activity.

In the legal dictionary, the Principles (French Principe, from Latin Principium – beginning, basis) are defined as:

1) basic principles, initial ideas, characterized by universality, universal importance, higher imperativeness and reflect the essential provisions of theory, doctrine, science, system of domestic and international law, political, state or public organization (humanism, law, justice, equality of citizens) before the law. The principles inherent in the property are an abstract reflection of the patterns of social reality, which determines their special role in the structure of a wide range of phenomena. Principles are the source of many phenomena or conclusions pertaining to it.

2) the inner conviction of a person, which determines his attitude to reality, social ideas and activities (for example, the principle of legitimate behavior) [15].

The development of modern public administration is characterized by the use

of principles that have been implemented in the system of public administration and governance in general, and which serve as the basis for the formation, organization, functioning of public administration and reflect the essence and reality of public administration processes.

It should be noted that management principles, as such, are characterized by two features:

- a) belonging to the known laws and practices of positive laws;
- b) fixed in the public consciousness (relevant concepts) [11, p. 108].

Revealing the principles of management O. Zhadan defines the management principles as a basic provisions system, ideas, rules, according to which the activity of employees in a particular sphere of social life. Governance principles reflect the patterns of functioning social communities [16]. The author also proposes that the principles of management be conditionally divided into general and private.

In practice, the management principles are governed by the political, socio-economic and cultural conditions



prevailing in society. The principles justify and explain the links both between the entity and within each of them. These principles determine the properties inherent in the management system as a whole, as well as its individual elements, processes and phenomena. That is, the management principles reflect the content and interconnections of the basic elements in the system of management and underlie the principles of public administration.

Let us consider in more detail these principles, which reflect the reality of public administration processes in Ukraine.

As noted in the Encyclopedic Dictionary of Public Administration: "... In public administration, the Principle is regarded as a manifestation of the laws, relations or interrelations of socio-political nature and other groups of elements of public administration, reflected in the form of a certain scientific position

applicable in theoretical and practical activity of people in public administration. The principles of public administration are based on the ontological, epistemological and methodological aspects of public administration, reflecting the most essential, basic, objectively necessary laws, relations and interrelations in public administration. The most well-known are the following principles of public administration: objectivity (the need to comply with the requirements of objective laws of social development in all management processes); Democratism (defines the role of the people as a carrier and sources of power); legal regulation (necessity of legislative definition of the main goals, functions, structures, principles of public administration); separation of powers (involves the separation of powers into three branches – legislative, executive

and judicial); publicity (ensures the interaction of public authorities with society, citizens)» [6, p. 564].

Group of scientists on public administration, in particular: Yu.P. Surmin, O.Yu. Obolensky, V.D. Bakumenko, Yu.V. Bakaev, V.P. Kozub, V.V. Korzhenko, V.Ya. Malinovsky, N.M. Meltyukhova, P.M. Petrovsky, N.V. Fomitskaya, O.V. Chervyakova, S.V. Sturkhetsky, who investigated the problems of theory and practice of governance as a phenomenon and in particular of public administration, considering the classification of principles, give the following groups of principles for public administration, based on a systematic approach (Table 1) [11, p. 110]:

- administrative and legal principles of public administration;
- system-target principles of public administration;

Table 1

Classification of general principles of public administration by groups (1)

№	Group of principles	Content group of principles
1.	Administrative and legal principles of public administration	compliance with the objective laws of social development; publicity of legal regulation; compliance with the interests of the people; objectivity from the standpoint of law enforcement; correlation between government and public administration; legal regulation of management activity.
2.	System-target principles of public administration	powers separation between the entities of the horizontal and vertical government; subordinating local goals to a common goal; consistency of goals with each other; complementarity of goals; consistency in achieving the totality of goals; distribution of goals by public administration functions.
3.	System-functional principles of public administration	fixing the division of functions by legal norms; compatibility of functions of public authorities; differentiation of special (specific) functions; concentration of the same functions in the relevant bodies; combining related functions within one body; correspondence of actual activity to the assigned functions.
4.	System-organizational principles of public administration	unity of the public authorities system; territorial branch organization of management; a variety of organizational connections; conformity in the activity of the authorities (methods, forms, stages) to their place in the hierarchical structure; delegation of authority and responsibility; a combination of unity and collegiality; linear-functional (staff) construction of the management structure.
5.	Adaptive principles of public administration	clarification of the purpose in the change of circumstances; conformity of the system elements to a specific purpose; focus on continuous updating; setting standards for system elements; taking into account the pace of development of managed objects in the formation of management decisions; specification of management activities and personal responsibility; strengthening of social protection in civil servants.



- system-functional principles of public administration;
- system-organizational principles of public administration;
- adaptive principles of public administration.

Generally recognized are the principles of public administration, in particular (Table 2) [6, p. 560–651]:

- structurally targeted;
- structural and functional;
- structural and organizational;
- structural procedural.

In practice, the principles of public administration take on the character of norms, rules, which are guided in management activities in accordance with the socio-economic conditions prevailing in society [6, p. 560–651].

The division of state power in defining the public administration principles is proposed by S.O. Kravchenko, who defines a group of special principles in the category of the organization the executive power principles, which characterizes as provisions, the compliance of which promotes better organization the executive power. Key among them are the following: priority of legislative functions regulation, powers and order of executive bodies activity; independence of the exercise the functions and powers of the executive power from the bodies of the legislative and the judicial power within the limits defined by the Constitution and laws of the country; exercising internal and judicial control over the activities of executive authorities and their officials, primarily from the standpoint of ensuring respect for the individual and justice, as well as constantly improving the efficiency of public administration; responsibility of executive bodies, their officials for their decisions, actions or inaction before citizens whose rights have been violated; introducing a mechanism for controlling the function-

ing of the executive by the public through the institutions of parliamentary and direct democracy, assuming that senior positions in key executive bodies are political positions; efficiency, openness and integrity in the work of the government and other executive bodies [9].

A separate category of public administration special principles, which are focused on the organization public administration process and united in the principle of rational organization management processes, which provides general provisions, the observance of which ensures the rational organization processes in the management systems introduced by V.D. Bakumenko. To the basic of such principles he proposes: proportionality – provision of resources according to the capacity of different workplaces; continuity, which characterizes the ratio of working time to the overall length of the process; parallelism characterizing the degree of compatibility operations over time; accuracy, which characterizes the optimality the passage of the work object, information; the rhythm that characterizes the uniformity of the execution of processes over time; concentration of homogeneous items of work; flexibility. The group of these principles also includes those that relate to the smoothing of resource requirements (concurrency and reduction of work intensity). This category also includes the principle of a rational management structure, which is – the initial provisions that contribute to the formation of effective organizational management systems structures. Among them are the principles: compliance the links of management functions; minimizing the number of levels and links in the management hierarchy; concentrating on each level all the necessary management functions; the concentrations of functional units

in functional nodes; a clear allocation of the participation each functional unit in a single management process; elimination of functions duplications; minimizing the flow of commands from each link. The author notes that in modern management practice the principle of specialization is widely used, according to which organizations and units are separated by their peculiarities. This leads to the formation of target and functional bodies, linear and auxiliary elements [2]. At the same time, the American scientist F. Selznick warns against the hasty formalization procedures at the formation organizations stage, when its formation and the threat of isolation management from other employees at the time when such contacts are most needed [2].

The modern principles of the formation of the value foundations of public administration, as noted by V.M. Kozakov in the publication “The Basic Principles of Public Administration in Ukraine: the Social-Value Aspect,” are still out of sight of modern researchers [8].

The reason for this is a change in benchmarks, in particular, as noted by O.V. Chervyakova, a new paradigm of guidelines for public administration suggests a model of subject-subject interaction as a theoretical and methodological basis for the formation of public administration in Ukraine [3].

In the context of Ukraine’s European integration, the change of landmarks and the emergence of public administration requires the change of princes, which are the basis of the democratic states of the world, the observance of which is a prerequisite for Ukraine as a signatory to the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine,

Table 2

Classification of general principles of public administration by groups (2)

№	Group of principles	Content group of principles
1.	Structural and target principles	consistency of goals, complementarity of goals, subordination of local goals to the general and others.
2.	Structural and functional principles	differentiation and fixation, concentration, combining, matching, etc.
3.	Structural and organizational principles	unity of the system of state power, centralization and decentralization, territorial-sectoral principles etc.
4.	Structural and procedural principles	concretization of management activity, conformity of elements (methods, forms and stages) of management activity to their functions.



of the other part [1]. That is, it concerns, first and foremost, the principles and provisions of the Charter of the United Nations [14], the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), in particular the Helsinki Final Act of the 1975 Security and Co-operation in Europe Conference [7], the final documents of the Madrid and Vienna Conferences respectively 1991 and 1992, the Paris Charter for a New Europe in 1990 [10], the UN Universal Declaration of Human Rights 1948 [12] and the Council of Europe Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in 1950 [5].

Conclusions. Thus, defining the principles of public administration that provide a fundamental basis for the development of public administration in Ukraine in the context of Ukraine's European integration, which requires a change in the benchmarks that underpin the democratic states of the world, which are a prerequisite for Ukraine's accession to the EU.

References:

1. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (Accessed at: 10.08.2019).
2. Bakumenko V.D. Encyclopedic dictionary on public administration ; compiled by Yu.P. Surmin et al. ; edited by Yu.V. Kovbasyuk, V.P. Troshchinsky, Yu. P. Surmin. Kyiv : NADU, 2010. P. 571–572.
3. Chervyakova O.V. A new paradigm of public administration benchmarks. *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2017. № 1. C. 171–175.
4. Constitution of Ukraine : Law of June 28, 1996 №. 254k/96-BP. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&neg=254%EA%2F96-%E2%F0> (Accessed at: 12. 07.2019).
5. Council of Europe Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (Accessed at: 25.07.2019).
6. Encyclopedic Dictionary of Public Administration ; compiled by Yu. P. Surmin et al. ; edited by Yu.V. Kovbasyuk, V.P. Troshchinsky, Yu.P. Surmin. Kyiv : NADU, 2010. 820 p.
7. Final act of the Conference on Security and Co-operation in Europe. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055 (Accessed at: 25.07.2019).
8. Kozakov V.M. Basic Principles of Public Administration in Ukraine. *Social and Value Aspects, Public Administration: Improvement and Development*. 2010. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=229> (Accessed at: 08.06.2019).
9. Kravchenko S.O. Encyclopedic dictionary on public administration ; compiled by Yu.P. Surmin et al. ; edited by Yu.V. Kovbasyuk, V.P. Troshchinsky, Yu.P. Surmin. Kyiv : NADU, 2010. P. 569.
10. Paris Charter for a New Europe. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058 (Accessed at: 25.07.2019).
11. Public administration: textbook: 2 volumes / National Academy of Public Administration under the President of Ukraine ; ed. qty. : Yu.V. Kovbasyuk (chairman) et al. Kyiv, Dnipropetrovsk : NADU, 2012. Vol. 1. 564 p.
12. Universal Declaration of Human Rights. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (Accessed at: 25.07.2019).
13. Ukrainian Soviet Encyclopedia. URL: <http://leksika.com.ua/13660616/ure/printsip> (Accessed: 19.06.2019).
14. UN Charter. Issued by the United Nations Department of Public Information. URL: http://www.un.org.ua/images/UN_CharterUkrainian.pdf (Accessed at: 25.07.2019).
15. Voloshin Yu.O. Legal Encyclopedia. URL: <http://leksika.com.ua/16211205/legal/printsip> (Accessed at: 19.06.2019).
16. Zhadan O.V. Encyclopedic Dictionary of Public Administration ; compiled by Yu.P. Surmin et al. ; edited by Yu.V. Kovbasyuk, V.P. Troshchinsky, Yu.P. Surmin. Kyiv : NADU, 2010. P. 576.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Baranov Andrey Pavlovich –
Lecturer at Eastern European Slavic
University

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ
Баранов Андрей Павлович –
преподаватель Восточно-Европейского
славянского университета

ap_baranov@ukr.net



УДК 342.7

ПЕРСПЕКТИВА ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Александр БЕРНАЗИЮК,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры истории и теории государства и права
Европейского университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию перспектив внедрения в Украине электронной формы предоставления юридических услуг. Автором раскрывается значение понятий «правовая помощь» и «юридические услуги», выявлены особенности и виды правовой помощи. Обосновано, что внедрение электронной формы предоставления юридических услуг обусловлено переходом к системе электронного управления и электронного судопроизводства, при которых правовая помощь становится более доступной и эффективной, если она предоставляется посредством применения новейших цифровых технологий. Автором аргументированы преимущества внедрения в Украине электронной формы предоставления юридических услуг и услуг адвоката.

Ключевые слова: правовая помощь, юридические услуги, правовое регулирование, электронный юрист.

THE EXPERIENCE IN IMPLEMENTING DECENTRALIZATION REFORM IN SOME POST-SOCIALIST COUNTRIES

Aleksandr BERNAZYUK,
PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of History and Theory of State and Law
of the European University

SUMMARY

The article is devoted to the study of the prospects for the introduction in Ukraine of an electronic form of providing legal services. The author reveals the meaning of the concepts of “legal assistance” and “legal services”, reveals the features and types of legal assistance. It is proved that the introduction of the electronic form of providing legal services is due to the transition to an electronic management system and electronic legal proceedings, in which legal assistance becomes more accessible and effective if it is provided through the use of the latest digital technologies. The author substantiates the prospects for the introduction in Ukraine of an electronic form for the provision of legal services and the services of a lawyer.

Key words: legal assistance, legal services, legal regulation, electronic lawyer.

Постановка проблемы. Конституционное право на правовую помощь является общим, гарантированным государством правом, реализация которого осуществляется путем получения человеком юридических услуг в различных формах, определенных законодательством Украины, через разветвленную систему поставщиков правовой помощи (адвокатов, юристов), в выборе которых лицо является свободным. При этом всеобщность и доступность права на правовую помощь обеспечивается посредством образования государственных и негосударственных учреждений предоставления бесплатной правовой помощи.

Одной из перспективных форм предоставления правовой помощи является внедрение в Украине услуг электронного юриста и/или адвоката. Необходимость во внедрении и развитии указанной формы обусловлена переходом к системе электронного управления и электронного судопроиз-

водства, при которых правовая помощь становится более доступной и эффективной, если она предоставляется, в том числе посредством применения цифровых технологий.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что электронная форма предоставления правовой помощи является одной из перспективных в современный период, однако научных исследований, посвященных данной проблематике, в национальной правовой науке недостаточно.

Состояние исследования. Научные исследования, посвященные проблеме внедрения электронной формы предоставления юридических услуг, принадлежат таким учёным, как А.Ю. Брода, А.В. Джуська, Ю.В. Друзь, В.С. Лычко, П.В. Павлишин и др. Вместе с тем остаются неисследованными некоторые вопросы относительно правового регулирования указанной формы предоставления юридических услуг, особенности и преимущества

электронной формы предоставления юридических услуг.

Целью и задачей статьи является исследование перспектив внедрения в Украине электронной формы предоставления юридических услуг, а также обоснование её преимуществ.

Изложение основного материала. Характеризуя электронную форму оказания юридической помощи, необходимо выяснить значение понятия «правовая помощь» и его соотношение с понятием «юридическая услуга».

Так, понятие правовой помощи в ст. 1 Закона Украины «О бесплатной правовой помощи» определено как предоставление правовых услуг, направленных на обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина, защиту этих прав и свобод, их восстановление в случае нарушения; правовые услуги – предоставление правовой информации, консультаций и разъяснений по правовым вопросам; составление заявлений, жалоб, процессуальных



и других документов правового характера; осуществление представительства интересов лица в судах, других государственных органах, органах местного самоуправления, перед другими лицами; обеспечения защиты личности от обвинения; предоставления лицу помощи в обеспечении доступа лица к вторичной правовой помощи и медиации [1].

Таким образом, правовая помощь согласно законодательству Украины реализуется через предоставление правовых (юридических) услуг в различных формах, то есть понятия «правовая помощь» и «правовая услуга» соотносятся между собой как форма и содержание. Так, правовая помощь – это форма одного из видов общественной профессиональной деятельности, реализуемая посредством предоставления правовой услуги как системы конкретных профессиональных действий, имеющих различную форму выражения (юридическая консультация, процессуальное представительство и т.д.) и направленных на обеспечение защиты, обновления или содействия в реализации прав и интересов лица во всех сферах общественно-правовых отношений, и которые осуществляются специальными субъектами – адвокатами, другими юристами или правозащитниками, обладающими необходимым уровнем образования (как правило, юридическим) и квалификации.

При этом понятия «правовая услуга» и «юридическая услуга» определяются как тождественные, что вполне соответствует этимологическому значению понятий «юридический» и «правовой» (связанный с законодательством, правовыми нормами и практическим их применением [2, с. 615]).

Проанализировав положения законодательства, регулирующего предоставление правовой помощи, А.Ю. Брода пришел к выводу, что общими признаками правовой помощи являются: 1) предоставляется в каждой без исключения области как публично-го, так и частного права, что отражено в соответствующих нормах национального и международного права; 2) формой выражения является предоставление юридических услуг; 3) может быть как первичной, так и вторичной; 4) может предоставляться как на платной

(коммерческой), так и безвозмездной (социальной) основе [4, с. 84].

Одной из важных характеристик правовой помощи является специальный субъект ее предоставления, которым может быть юрист, адвокат или другой правозащитник. При этом необходимо акцентировать внимание на том, что в Конституции Украины для обозначения субъектов, которые предоставляют профессиональную правовую помощь, применено понятие «адвокат» и «защитник»; понятие «юрист» не содержится в конституционных нормах.

Законом Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» определено, что адвокат – это физическое лицо, осуществляющее адвокатскую деятельность на основаниях и в порядке, предусмотренных настоящим Законом; адвокатская деятельность – независимая профессиональная деятельность адвоката по осуществлению защиты, представительства и предоставления других видов правовой помощи клиенту [5].

Вместе с тем, понятие «юрист» не имеет законодательного определения. В словаре украинского языка отмечается, что юрист – это специалист по правоведению, юридическим наукам; практический деятель в области права [2, с. 616].

Следовательно, при определении понятия «юрист» акцент сделан именно на том, что это специалист в области права, который не только имеет соответствующее (юридическое) образование, но и занимается практической деятельностью в сфере правоприменения. Более широким является понятие «правовед», которое трактуется как специалист по правоведению [6, с. 508], то есть теоретически к правоведам, помимо юристов, могут относиться ученые, преподаватели и т.п.

То есть можно резюмировать, что юрист – это специалист в области права, который имеет юридическое образование и занимается практической деятельностью в сфере правоприменения. При этом в силу норм Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» адвокатом может быть физическое лицо, имеющее высшее юридическое образование, владеющее государственным языком, имеющее стаж работы в области права не

менее двух лет, сдавшее квалификационный экзамен, прошедшее стажировку (кроме случаев, установленных настоящим Законом), присягу адвоката Украины и получившее свидетельство о праве на занятие адвокатской деятельностью [5].

В связи с особыми требованиями, предъявляемыми к адвокату, и особым контролем со стороны государства за осуществлением адвокатской деятельности некоторые виды юридических услуг в соответствии с законодательством Украины могут предоставляться исключительно адвокатами. К таким юридическим услугам относятся, в частности: осуществление представительства другого лица в суде, кроме случаев, когда законом определены исключения относительно представительства в суде по трудовым спорам, спорам о защите социальных прав, в отношении выборов и референдумов, в малозначительных спорах, а также относительно представительства малолетних или несовершеннолетних лиц и лиц, признанных судом недееспособными, или дееспособность которых ограничена; защиты от уголовного обвинения (ст. 131-2 Конституции Украины [7]).

Юридические услуги включают в себя широкую систему форм их реализации. Так, в п. 3.2 решения Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2009 № 23-рп/2009 отмечается, что правовая помощь является многоаспектной, различной по содержанию, объему и формам и может включать консультации, разъяснения, составление исков и обращений, справок, заявлений, жалоб, осуществление представительства, в частности в судах и других государственных органах, защиту от обвинения и тому подобное. Выбор формы и субъекта предоставления такой помощи зависит от воли лица, желающего ее получить [8].

В ст. 19 Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» [5] определены виды адвокатской деятельности, в частности: предоставление правовой информации, консультаций и разъяснений по правовым вопросам, правовое сопровождение деятельности юридических и физических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления, государ-



ства; составление заявлений, жалоб, процессуальных и других документов правового характера; защита прав, свобод и законных интересов подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и тому подобное.

А.В. Джуская, исследуя конституционное право человека на профессиональную юридическую помощь, разработала классификацию видов правовой помощи в зависимости от содержания и форм: предоставление правовой информации, консультаций и разъяснений по правовым вопросам, составление документов не процессуального и процессуального характера, представительство; профессиональная юридическая помощь в судопроизводстве: защита, представительство; по сфере предоставления: в сфере спорной юрисдикции, в сфере бесспорной юрисдикции; по отраслевой принадлежности: помощь, оказываемая в уголовном, гражданском, административном, хозяйственном процессе. В общем, ученая обобщила, что основными формами профессиональной правовой помощи являются: 1) правовое информирование; 2) правовое консультирование; 3) составление правовых документов; 4) правовое представительство; 5) правовое обучение (образование) [9, с. 15].

Исходя из разнообразия юридических услуг, предоставляемых адвокатами или иными юристами, а также из важности их роли в обеспечении реализации и восстановления прав человека, защиты прав, свобод и интересов лица, можно прийти к выводу, что развитие и повышение эффективности оказания юридических услуг является одной из задач современного правового государства. В данном контексте следует говорить не только о внедрении электронного юриста/адвоката как специальной программы, способной полностью или частично заменить традиционную форму предоставления юридической услуги, но и о широком использовании возможностей цифровых технологий в традиционных формах деятельности по оказанию юридических услуг.

Относительно возможностей и преимуществ первой формы предоставления юридических услуг в научной литературе высказывается мнение о том, что обращение к электронному адвокату позволит в кратчайшие сроки

и с максимальной выгодой решить проблемы и гарантирует отсутствие правовых пробелов при составлении пакета документов. Ученые отмечают такие преимущества электронного адвоката: 1) возможность задать все вопросы круглосуточно, не покидая пределов офиса или квартиры; 2) такие консультации осуществляются на безвозмездном основании, в то время как обращение к адвокату в традиционной форме может стоить значительных средств; 3) благодаря доступу к сети Интернет можно воспользоваться онлайн-консультацией, находясь в любом регионе страны или даже за ее пределами [10, с. 208].

Фактически ученым обозначены преимущества юридических онлайн-консультаций. Характерно, что юридические онлайн-консультации могут быть двух видов: 1) те, что предполагают общение онлайн с «реальным» юристом/адвокатом, который в режиме реального времени дает ответы на вопрос пользователя с использованием средств электронной связи; 2) те, которые полностью предоставляются с помощью специальной программы, которая самостоятельно формирует документы, предоставляет консультации и т.п.

Вместе с тем, как отмечают некоторые зарубежные ученые, в недалекой перспективе юридическая профессия будет почти полностью интегрирована в онлайн-пространство. Ричард Маркус, который посвятил свою научную работу исследованиям вопросов внедрения электронного юриста в США, сравнивает будущее юридической профессии, которая, по его мнению, будет интегрирована в сеть Интернет, с функционированием туроператоров. При такой системе «непрерывного посредничества», по мнению ученого, клиенты будут иметь возможность составлять юридические документы самостоятельно с помощью компьютерных систем без непосредственного привлечения юристов-профессионалов [11, с. 275].

Итак, безусловными преимуществами электронной формы предоставления юридических услуг, по сравнению с традиционными, являются: 1) доступность юридических услуг (временная – круглосуточно, пространственная – с любого места нахождения

пользователя, финансовая – экономия средств); 2) скорость получения услуги (не требует длительного ожидания, в некоторых случаях можно получить мгновенный результат); 3) высокая эффективность: гарантированное отсутствие технических, логических, юридических ошибок, возможность учета и обработки значительного количества нормативно-правовых актов, судебной практики.

Вместе с тем, исследуя электронную форму предоставления юридических услуг, необходимо также исходить из того, что некоторые из таких услуг, учитывая их особенности и содержание, могут предоставляться только в традиционной форме, так как нуждаются в таких профессиональных качествах, которые не могут быть заменены программным обеспечением.

В частности, к таким качествам юриста П. Павлишин относит умение и желание лица, оказывающего юридические услуги, находить обоснованные и своевременные решения, креативность мышления в нестандартных ситуациях [3, с. 140].

Кроме того, стоит отметить, что в 2017 году на рассмотрение в Верховную Раду Украины был внесен законопроект «О юридическом (правовом) образовании и общем доступе к юридической профессии» (рег. № 7147) [12] и альтернативный законопроект «О юридическом образовании и юридической (правовой) профессии» (рег. № 7147-1) [13] в которых предложено законодательно закрепить уровень профессиональной компетенции юриста.

Указанными законопроектами введено понятие «стандарт юридического (правового) образования», который должен гарантировать приобретение таких общих компетенций, в частности: способность к абстрактному, логическому и критическому мышлению, к творческому мышлению и генерированию новых идей, к анализу и синтезу; способность принимать беспристрастные и мотивированные решения; способность определять интересы и мотивы поведения других лиц; умение примирять стороны с противоположными интересами и т.д. [12].

Следовательно, такие виды юридических услуг, как составление



исковых заявлений (в нетипичных делах), представительство интересов лица в суде или отдельные элементы таких услуг (нахождение обоснования, установление непосредственных связей между практической ситуацией и правовым регулированием, судебной практикой, нахождение путей досудебного урегулирования конфликтной ситуации и т.п.) не могут исключать непосредственного участия человека – юриста.

В связи с этим можно согласиться с мнением некоторых ученых, отмечающих, что, несмотря на то, что программные продукты, которые представлены в некоторых развитых странах, действительно дают возможность заменить некоторые функции в традиционной деятельности юриста (быстрый и более широкий анализ значительного массива законов, подзаконных нормативно-правовых актов, судебной практики и т.д.), однако компьютерные программы, даже самые совершенные, не способны к критическому и нестандартному мышлению, креативному анализу, которые необходимы для построения системы аргументации, что свидетельствует о том, что полностью заменить профессионала-юриста такие программы не способны [11, с. 278].

Выводы. На основании проведенного в данной статье анализа можно сделать следующие выводы.

Право на правовую помощь является международной и конституционной гарантией, которая направлена на обеспечение защиты прав обвиняемого, арестованного, осужденного, а также обеспечение защиты, обновления или содействие в реализации прав и интересов человека во всех сферах общественно-правовых отношений, которая реализуется посредством предоставления защитником (адвокатом, другим юристом) квалифицированной правовой помощи. Государство обеспечивает всеобщность и доступность права на правовую помощь посредством образования государственных и негосударственных учреждений для предоставления бесплатной правовой помощи (первичной и вторичной).

Введение электронной формы предоставления правовой помощи обусловлено переходом к системе элек-

тронного управления и электронного судопроизводства, при которых правовая помощь становится более доступной и эффективной, если она предоставляется, в том числе посредством применения цифровых технологий.

Преимуществами электронной формы предоставления юридических услуг, по сравнению с традиционными, являются: 1) доступность юридических услуг (временная – круглосуточно, пространственная – с любого места нахождения пользователя, финансовая – экономия средств); 2) скорость получения услуги (не требует длительного ожидания, в некоторых случаях можно получить мгновенный результат); 3) высокая эффективность: гарантированное отсутствие технических, логических, юридических ошибок, возможность учета и обработки значительного количества нормативно-правовых актов, судебной практики и тому подобное.

Вместе с тем, учитывая особенности некоторых видов юридических услуг (например, составление исковых заявлений (в нетипичных делах), представительство интересов человека в суде или отдельные элементы таких услуг (нахождение обоснования, установление непосредственных связей между практической ситуацией и правовым регулированием, судебной практикой, нахождение путей досудебного урегулирования конфликтной ситуации и т.п.) не могут исключать непосредственного участия человека – юриста, поскольку для их предоставления необходимы такие функциональные компетентности, которые свойственны только юристу-профессионалу (критическое мышление, творческий и научный подход к решению вопросов и т.п.).

Список использованной литературы:

1. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
2. Словник української мови : в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 11: Х–Ь ; уклад. : В.М. Білоноженко та ін. ; ред. тому С.І. Головащук. 1980. 699 с.

3. Павлішин П.В. Поняття договору надання юридичних послуг та його місце в системі цивільно-правових договорів. *Часопис цивільстики*. 2013. Вип. 18. С. 139–143.

4. Брода А.Ю. Юридична природа поняття «правова допомога в адміністративному процесі». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2017. № 29. Т. 1. С. 83–86.

5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

6. Словник української мови : в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 7: По–При ; уклад. : В.М. Білоноженко та ін. ; ред. тому А.В. Лагутіна, К.В. Ленець. 1976. 723 с.

7. Конституція України : Основний Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

8. Рішення Конституційного суду України від 30.09.2009 р. № 23-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09>

9. Джуська А.В. Конституційне право людини на професійну правничу допомогу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2018. 22 с.

10. Друзь Ю.В. Електронні юридичні консультації: інноваційні аспекти. *Стратегічно-інноваційний розвиток суб'єктів економічної системи в умовах глобалізації* : збірник тез I Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, (Кременчук, 16–18 листопада 2016 року). Кременчук : КрНУ, 2016. 309 с.

11. Richard L. Marcus The Electronic Lawyer. *DePaul Law Review*. 2009. Vol. 58. P. 263–310.

12. Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії : проект Закону від 28.09.2017 р. реєстр. № 7147. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613

13. Про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію : проект Закону від 10.10.2017 р. реєстр. № 7147-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Берназюк Александр Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории и теории государства и права Европейского университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bernazyuk Aleksandr Aleksandrovich – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of History and Theory of State and Law of the European University

athlon1@ukr.net

УДК 342.7

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

Эдуард БОВКУН,

аспирант отдела конституционного права и местного самоуправления
Института государства и права имени В. М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

Исследование посвящено выяснению теоретико-правовых аспектов конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц и исследованию особенностей их конституционно-правового статуса. Также изучено и проанализировано национальное законодательство Украины касательно закрепления прав, свобод и обязанностей внутренне перемещенных лиц. Выделены пробелы национального законодательства Украины относительно закрепления правового статуса внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, конституционно-правовой статус внутренне перемещенных лиц, структура конституционно-правового статуса внутренне перемещенного лица, права, свободы, обязанности.

DEFINITION AND STRUCTURE OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF INTERNAL DISPLACED PERSONS

Eduard BOVKUN,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law
and Local Self-government of V. M. Koretsky Institute of State and Law
of National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The study is devoted to clarifying the theoretical and legal aspects of the constitutional status of internally displaced persons and the characteristics of their constitutional status. Also, the national legislation of Ukraine regarding the consolidation of the rights, freedoms and duties of internally displaced persons has been studied and analyzed. The gaps of the national legislation of Ukraine regarding the consolidation status of internally displaced persons are highlighted.

Key words: internally displaced persons, constitutional status of internally displaced persons, structure of constitutional status of internally displaced persons, rights, freedoms, duties.

Постановка проблемы. В соответствии с информацией отчета аналитического центра Атлантического совета США по внутренне перемещенным лицам в Украине (Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace) по состоянию на октябрь 2017 года вследствие временной аннексии Автономной Республики Крым и вооруженной агрессии Российской Федерации на Востоке Украина заняла девятое место в рейтинге среди стран мира с наибольшим количеством внутренне перемещенных лиц. Данные обстоятельства поставили на повестку дня ряд актуальных вопросов, в том числе вопросы конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц в Украине [1].

При этом именно вопрос об определении понятия и структуры конституционно-правового статуса лиц, которые вынуждены покинуть места их проживания вследствие временной оккупации Автономной Республики Крым и г. Севастополя и военной агрессии Российской Федерации на территории Луганской и Донецкой областей Украины, является весьма актуальным. Указанный вопрос является одним из сравнительно новых и приоритетных направлений исследования в современной юридической науке и занимает центральное место в деятельности органов публичной власти по построению механизма обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц.



Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы определения понятия и структуры конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц.

Состояние исследования. Характеризуя состояние научного исследования вопроса определения понятия и структуры конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц, следует отметить, что в юридической науке отсутствуют системные исследования указанной проблематики. Отдельные наработки по проблемам внутренне перемещенных лиц все же существуют в отечественной науке, однако они разработаны в области политологии, истории, социологии, психологии, экономики и тому подобное. При этом с юридической точки зрения эта проблематика до сих пор остается малоисследованной, поскольку имеются наработки, посвященные отдельным аспектам внутренне перемещенных лиц, а вопросы понятия и структуры их конституционно-правового статуса остаются вне поля зрения ученых.

Целью и задачей статьи является исследование теоретико-правовых аспектов конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц, в том числе анализ национального законодательства Украины по закреплению их конституционных прав, свобод и обязанностей.

Изложение основного материала. Общеизвестным является утверждение о том, что под конституционно-правовым статусом человека и гражданина следует понимать систему правовых норм, закрепленных в конституции и других законах, которые определяют статус человека и гражданина в обществе на конкретном этапе общественно-политического развития государства.

Следует отметить, что только в 2014 году законодателем был принят нормативно-правовой акт, определивший дефиницию «внутренне перемещенное лицо» и урегулировавший вопрос конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц, поскольку предусматривал гарантии обеспечения их конституционных прав, свобод и обязанностей.

Так, согласно статье 1 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» от 20.10.2014 г. № 1706-VII внутренне

перемещенным лицом является гражданин Украины, иностранец или лицо без гражданства, которое находится на территории Украины на законных основаниях и имеет право на постоянное проживание в Украине, которое заставили оставить или покинуть свое место жительства в результате или во избежание негативных последствий вооруженного конфликта, временной оккупации, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека и чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера [5].

Следовательно, основными признаками внутренне перемещенных лиц являются: они являются физическими лицами; имеют гражданство Украины; могут не иметь гражданства Украины, однако находятся и постоянно проживают на территории Украины на законных основаниях; при смене места жительства не пересекают государственную границу Украины [3, с. 189].

В то же время следует отметить, что конституционно-правовой статус внутренне перемещенных лиц имеет свои особенности по сравнению с конституционно-правовым статусом человека и гражданина в Украине. Эти особенности проявляются, в частности, в необходимости решения вопросов, связанных с обеспечением места проживания, оказания медицинской помощи, социального обеспечения детей внутренне перемещенных лиц в сфере получения образования, в предоставлении социальных и административных услуг государственными органами в установленном законом порядке, содействию возвращению внутренне перемещенных лиц в места их проживания согласно государственной регистрации, предоставлении им социальных выплат и социальной помощи.

Следовательно, под конституционно-правовым статусом внутренне перемещенных лиц следует понимать систему предусмотренных Конституцией и законами Украины конституционных прав, свобод и обязанностей лиц, являющихся гражданами Украины, лиц без гражданства или тех, кто находится на территории Украины на законных основаниях и имеют право на постоянное проживание в Украине, которых заставили оставить или покинуть свое место жительства в результате или во избежание негативных последствий вооружен-

ного конфликта, временной оккупации, повсеместных проявлений насилия, нарушения прав человека и чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Структурными элементами конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц выступают права, свободы и обязанности как основы конституционного статуса личности и гарантии, как условия реализации прав, свобод и обязанностей.

Статьей 22 Конституции Украины предусмотрено, что права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией, не являются исчерпывающими; при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод [2]. При этом особенностью закрепления структурных элементов конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц является то, что круг прав, свобод и обязанностей и основополагающий перечень гарантий их выполнения определены в положениях Конституции Украины. Однако более точная детализация гарантий обеспечения конституционных прав внутренне перемещенных лиц содержится в положениях Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» от 20.10.2014 г. № 1706-VII [5].

Положения Конституции Украины содержат перечень прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, которые являются социально значимыми как для отдельного человека, так и в целом для общества и государства, и, как следствие, призваны обеспечивать надлежащие условия их существования. Следовательно, внутренне перемещенные лица, в частности, имеют право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения, свободный выбор места жительства, право свободно оставлять территорию Украины, право участвовать в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органов местного самоуправления, право на свободу объединения в политические партии и общественные организации, право частной собственности, право на предпринимательскую



деятельность, право на жилье, право на труд и другие.

В то же время стоит отметить, что юридическое разграничение между субъективным правом и свободой осуществить сложно, поскольку по каждой из указанных категорий можно применить определение – мера возможного поведения субъекта. Так, в большинстве случаев, когда речь идет о субъективном праве, тогда и предполагается наличие субъекта, на которого возложена определенная обязанность, что соответствует определенному конституционному праву (например, право на охрану здоровья должно обеспечиваться сетью соответствующих медицинских учреждений).

В соответствии с положениями Конституции Украины на внутренне перемещенных лиц возложен круг обязанностей, в частности, обязанность родителей содержать детей до их совершеннолетия; обязанность совершеннолетних детей заботиться о своих нетрудоспособных родителях; обязанность каждого получить полное среднее образование; обязанность граждан защищать Отечество, его независимость и территориальную целостность; обязанность граждан уважать символы Украины; обязанность граждан отбывать военную службу в соответствии с законом; обязанность каждого не причинять вред природе, культурному наследию, возмещать причиненные им убытки; обязанность каждого платить налоги и сборы в порядке и в размерах, установленных законом; обязанность граждан ежегодно подавать в налоговые инспекции по месту жительства декларации о своем имущественном состоянии и доходах за прошлый год, в порядке, установленном законом; обязанность каждого неуклонно соблюдать Конституцию Украины и законы Украины, не посягать на права и свободы, честь и достоинство других граждан [2].

В то же время гарантии являются не менее важной составляющей конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц. Так, юридические гарантии обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей определены в положениях Конституции Украины и Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» от 20.10.2014 г. № 1706-VII.

Положения Конституции Украины устанавливают круг гарантий обеспечения прав, свобод и обязанностей внутренне перемещенных лиц, в частности, право на обжалование в суде действия или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц (часть 2 статьи 55); о недопустимости обратного действия закона во времени, кроме случаев, когда они смягчают или отменяют ответственность лица, то есть никто не может отвечать за деяния, которые на момент их совершения не признавались законом как правонарушение (статья 58); о недопустимости ограничения прав и свобод граждан, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины (статья 64); принцип презумпции невиновности, то есть лицо считается невиновным в совершении преступления и не может быть подвергнуто уголовному наказанию, пока его вина не будет доказана в законном порядке и установлена обвинительным приговором суда (часть 1 статьи 62) [5].

При этом и положения Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» № 1706-VII закрепляют достаточно широкий круг гарантий обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей внутренне перемещенных лиц, а именно: по обеспечению права внутренне перемещенных лиц на получение документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданство Украины, или документов, удостоверяющих личность и подтверждающих ее специальный статус (статья 6); обеспечению реализации прав зарегистрированных внутренне перемещенных лиц на занятость, пенсионное обеспечение, государственное социальное страхование, социальные услуги, образование (статья 7); обеспечению реализации избирательных прав внутренне перемещенных лиц (статья 8); обеспечению реализации прав зарегистрированных внутренне перемещенных лиц на получение коммунальных услуг (статья 91) [5].

Выводы. Таким образом, конституционно-правовой статус внутренне перемещенных лиц – это система предусмотренных Конституцией и законами Украины конституционных прав, свобод и обязанностей. При этом гарантии выступают условиями реализации прав, свобод и обязанностей. На данный

момент деятельность государства по обеспечению конституционных прав, свобод и обязанностей внутренне перемещенных лиц направлена на предоставление внутренне перемещенным лицам дополнительных прав и гарантий, призванных на облегчение процесса изменения места их проживания и получения такого социального обеспечения, которое могло бы хоть частично компенсировать все неудобства возникших проблем.

Список использованной литературы:

1. Звіт аналітичного центру Атлантичної ради США щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні (Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace). URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/Ukraines_Internally_Displaced_Persons_Hold_a_Key_to_Peace_web_1003.pdf
2. Конституція України від 28.06.1996 / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 09.02.2019).
3. Лушпівенко, Ю. Конституційно-правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 188–193.
4. Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки та Української Республіканської Ради професійних спілок від 14.12.1989 року № 315. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-89-%D0%BF>
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
6. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів



проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 року № 1094. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

7. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України 01.10.2014 року № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

8. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 року № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>

9. Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 року № 531. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/531-2014-%D0%BF>

10. Про порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.1992 року № 706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-92-%D0%BF>

11. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 року № 796-ХІІ. 1991. № 16. Ст. 200.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бовкун Эдуард Михайлович – аспирант отдела конституционно-го права и местного самоуправления Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bovkun Eduard Mikhaylovich – Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law and Local Self-government of V. M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

edrik_bm@yahoo.com

УДК 349.2(349.3)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ И КАНАДЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Александр БОНДАРЬ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
юридического факультета

Днепропетровского государственного университета внутренних дел Украины

АНОТАЦИЯ

В статье исследуются общие положения о регулировании трудовых отношений в Украине и Канаде, освещаются вопросы системы и источников трудового права Украины и Канады, анализируются основные нормативно-правовые акты, которые регулируют трудовые отношения в Украине и Канаде, сравниваются нормы права, регулирующие отношения между работником и работодателем в Украине и Канаде.

Ключевые слова: трудовые отношения, система права, источники права, работник, работодатель, трудовой договор, трудовые права, трудовые обязанности, трудовое законодательство, трудовое право.

LEGAL REGULATION OF LABOR RELATIONS IN UKRAINE AND CANADA: A COMPARATIVE ANALYSIS

Aleksandr BONDAR,

Candidate of Law Sciences,

Associate Professor at the Department of Civil Law Disciplines
of the Law Faculty

of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of Ukraine

SUMMARY

The article examines the general terms about the regulation of labor relations in Ukraine and Canada, discusses the system and sources of labor law in Ukraine and Canada, analyzes the main legal acts that regulate labor relations in Ukraine and Canada, compares the rules of law governing the relations between the employee and an employer in Ukraine and Canada.

Key words: labor relations, system of law, sources of law, employee, employer, labor contract, labor rights, labor duties, labor legislation, labor law.

Постановка проблемы. В 2014 году в Верховной Раде Украины был зарегистрирован проект Трудового кодекса Украины (далее – ТКУ), который после первого рассмотрения был отправлен на доработку, в 2015 году с изменениями был принят в первом чтении, в 2017 году была вручена таблица поправок, а по состоянию на 2019 год он ожидает второго чтения. Так что в Украине трудовые отношения до сих пор регулируются Кодексом законов о труде (далее – КЗоТ), который был принят еще в 1971 году, что свидетельствует о безусловной устарелости многих его положений, уже не соответствующих новым условиям и тенденциям рынка труда, и вызывает необходимость поскорее принять современный Трудовой кодекс.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что накануне принятия Трудового кодекса Украины учеными и специалистами по трудовому праву активизировалась работа по изучению и анализу как положительного, так и отрицательного международного опыта по правовому регулированию трудовых отношений в наиболее развитых странах, качество которого является гарантией эффективного функционирования институтов социального партнерства и трудовых отношений в обществе. Однако существует такая тенденция – преимущественно обращать внимание на именно европейский опыт, что обусловлено интеграцией Украины в Европейский Союз, и в свою очередь не учитывать опыт и практику дру-



гих влиятельных и высокоразвитых стран, одной из которых является Канада.

Состояние исследования. Теоретическим и практическим аспектам правового регулирования трудовых отношений посвятило свои работы значительное количество отечественных и зарубежных ученых, в частности: Н.Б. Болотина, Б.С. Беззуб, В.С. Венедиктов, Г.С. Гончарова, Л.В. Голяк, В.В. Жернаков, Н.И. Иншин, И.Я. Киселев, О.М. Киселевич, А.Р. Мацюк, А.С. Мацко, Е.Н. Махитулина, В.Н. Новиков, А.Н. Обушенко, П.Д. Пилипенко, В.И. Прокопенко, А.И. Процевский, В.Г. Ротань, Н.Н. Хуторян, Г.И. Чанышева, О.Н. Ярошенко и другие. Однако, несмотря на значительный научный вклад, международный опыт некоторых стран относительно правового регулирования трудовых отношений исследован фрагментарно и требует дальнейшего изучения.

Целью и задачей статьи является исследование и анализ научных взглядов, опыта и практики Канады в регулировании трудовых отношений и сравнение их с отечественным трудовым законодательством, поиск пробелов, их устранения и дальнейшего совершенствования соответствующей системы правовых норм путем заимствования правовых идей Канады при осуществлении регулирования трудовых отношений в Украине.

Изложение основного материала. Украина в силу своего географического положения является государством с особым геополитическим статусом, для которой сравнительное правоведение составляет весомый интерес как наука, изучающая различные мировые правовые системы в связи со взятыми на себя международными соглашениями и обязательствами, а также из-за необходимости реализации своих основных направлений внешней политики. Современный период характеризуется усилением интереса к сравнительному правоведению как к системному анализу и одному из критериев изучения различных правовых систем мира. Известно, что правовая система каждого государства включает в себя соответствующие отрасли права, которые выступают механизмом

и средством регулирования общественных отношений в той или иной сфере общественной жизни. По этому поводу А.С. Мацко отмечает, что «Сравнительное трудовое право – это новое направление в юридической науке, призванное исследовать различные системы трудового права, изучать опыт зарубежных стран с целью усовершенствования трудового права» [1]. Итак, предметом сравнительного трудового права является изучение различных систем трудового права зарубежных стран с целью усовершенствования собственного трудового права.

Основываясь на научных трудах некоторых отечественных ученых, выделяя именно правовые системы, к которым они относят Украину и Канаду, можно отметить, что такие исследователи, как: В.В. Сухонос [2], В.Э. Телипко [3], О.Ф. Скакун [4], М.В. Цвик и А.В. Петришин [5, 6] в целом имеют одинаковые взгляды на принадлежность Украины и Канады к определенным правовым системам (семьям) мира. С уверенностью можем утверждать, что Украина входит в романо-германскую правовую систему, а Канада – в англо-американскую правовую семью.

Перед тем как начать анализ источников права Украины и Канады, регулирующих трудовые отношения, надо отметить, что в Канаде, в отличие от Украины, кроме понятия «Labour law – Трудовое право», которое согласно официальным данным Канадской энциклопедии регулирует коллективные переговоры и производственные отношения между работодателями, их профсоюзными работниками и профсоюзами, еще существует такое понятие, как «Employment law – Законодательство по трудоустройству», регулирующее отношения отдельного работника и работодателя [7; 8].

Так, в Украине основным источником права является Конституция Украины, которая была принята в 1996 году. В соответствии со ст. 8 Конституции Украины в Украине действует принцип верховенства права, Конституция Украины имеет высшую юридическую силу в государстве. Законы и другие нормативно-правовые акты принимаются на ее

основе и должны соответствовать ей. Нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия. Из этого следует, что все общественные отношения в Украине регулируются нормами Конституции, законами и иными нормативно-правовыми актами, принятыми на ее основе. Не являются исключением и трудовые отношения, возникающие между наемным работником и работодателем. По этому поводу необходимо отметить, что Конституция Украины в статье 43 прямо предусматривает право каждого на труд, что включает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается [9].

Следующим после Конституции Украины источником трудового права является КЗоТ Украины. В соответствии со ст. 4 КЗоТ Украины – законодательство о труде, состоит из КЗоТ Украины и других актов законодательства Украины, принятых в соответствии с ним. Нормы КЗоТ Украины действуют на всей территории государства и распространяются на всех без исключения работников [10]. Однако существуют особенности регулирования труда некоторых категорий работников. Наряду с КЗоТ Украины действуют другие законы Украины, являющихся источниками трудового права и регулирующие наиболее важные общественные отношения в сфере труда. Их можно разделить на те, которые регулируют лишь трудовые правоотношения (например, Законы Украины: «Об отпусках», «О занятости населения», «О коллективных договорах и соглашениях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Об оплате труда», «Об охране труда» и т.д.), и те, которые содержат отдельные нормы, регулирующие отношения, являющиеся предметом трудового права (например, Законы Украины: «Об образовании», «О Службе безопасности Украины», «О правовом статусе иностранцев», «О крестьянском хозяйстве», «О международном частном праве» и т.д.). Также следует отметить, что важное значение для трудового права Украины имеют конвенции, рекомендации Международной организации труда (далее – МОТ). Еще одним из видов



источников трудового права Украины являются подзаконные акты, к которым относятся: указы и распоряжения Президента Украины, акты (постановления) Верховной Рады Украины, акты (постановления) Кабинета Министров Украины, акты (инструкции) министерств и ведомств. Важное значение для применения норм трудового права имеют постановления Пленума Верховного Суда Украины и решения Конституционного Суда Украины [11].

Переходя к анализу источников права, регулирующих трудовые отношения в Канаде, необходимо отметить следующее. Эта страна достаточно длительное время была одной из колоний Великобритании и восприняла британские нормы непосредственно из их первоисточника. Для правового регулирования трудовых отношений применялись нормы про нанимателя и наемного работника в рамках колониального режима. Сначала надо отметить, что в соответствии с Конституцией Канады, которая, по сути, представляет собой объединённые в единый нормативно-правовой акт конституционные законы 1867 и 1982 гг., по сравнению с Конституцией Украины четко не закреплено право человека на труд. Но в п. 2 ч. 2 ст. 6 Конституционного Акта Канады от 1982 года указано, что «каждый гражданин Канады и каждое лицо, имеющее статус постоянного жителя Канады, имеет право на получение средств к существованию в любой провинции». Отсюда следует, что существует определенное сходство между положениями Конституции Украины и Канады в разрезе закрепления права человека на труд, хотя внимания заслуживает и тот факт, что в Конституции Украины закреплено не только право человека на труд, а и подчеркнута также, что это право включает в себя: возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который лицо свободно выбирает или на который свободно соглашается, равные возможности в выборе профессии и рода трудовой деятельности, право на надлежащие и безопасные условия труда и на заработную плату не ниже определенной законом. Тогда как в Конституции Канады это положение записано более расплывчато и сво-

дится к праву человека на получение средств к существованию в любой провинции. Так что можно сказать, что на конституционном уровне право человека на труд и связанные с ним возможности более конкретно и детализировано указаны в Конституции Украины по сравнению с Конституцией Канады [12].

Вместе с тем, не только одной Конституцией в Украине и Канаде регулируются трудовые отношения. Следующим источником регулирования трудовых отношений в Украине после Конституции Украины является КЗоТ Украины, который был принят в 1971 году, состоит из 18 глав и сочетает в себе 265 статей. Согласно ст. 1 и 3 КЗоТ Украины: Кодекс законов о труде Украины регулирует трудовые отношения всех работников; законодательство о труде устанавливает высокий уровень условий труда, всемерную охрану трудовых прав работников; регулирует трудовые отношения работников всех предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, вида деятельности и отраслевой принадлежности, а также лиц, работающих по трудовому договору с физическими лицами. Итак, КЗоТ Украины представляет собой систематизированный законодательный акт, регулирующий сферу трудовых и связанных с ними общественных правоотношений, определяющий правовые основы и гарантии осуществления гражданами Украины права распоряжаться своими способностями к продуктивному и творческому труду. По мнению ученых Е.И. Киселевой и Т.А. Кобзевой, основными признаками КЗоТ Украины являются: кодифицированный общегосударственный акт, он объединяет основные нормы трудового права; в КЗоТ Украины закреплено юридические гарантии реализации права на труд, принципы единства и дифференциации регулирования трудовых отношений; в нем установлен приоритет действия международно-правовых норм над национальными (после ратификации ст. 8-1 КЗоТ); КЗоТ Украины содержит правовые нормы, которые в совокупности составляют важнейшие институты трудового права [13]. В Канаде помимо Конституции трудовые отношения

регулируются отдельными нормативно-правовыми актами на федеральном и региональном (провинциальном) уровнях. Большинство работников Канады (почти 90%) защищены законодательством о занятости их провинции или территории. Каждая провинция или территория имеет свое собственное законодательство о занятости. Обязательным является размещение плаката с Актом (законом) о стандартах занятости на глазах работников у их рабочих мест, на которых распространяется это законодательство. Здесь в качестве примера можно привести провинцию Онтарио, где на официальном сайте Министерства труда провинции расположены все нормативно-правовые акты, связанные с регулированием трудовых и тесно связанных с ними отношений, в том числе и Закон о стандартах занятости, который был принят в 2000 году, состоящий из 28 глав и состоящий в себе 142 статьи. Остальные 10% канадских работников работают в местах, которые регулируются федеральным законодательством, где применяются федеральные трудовые стандарты, которые определяют условия занятости на соответствующих рабочих местах. На федеральном уровне трудовые отношения регулируются Трудовым кодексом Канады. Трудовой кодекс Канады был принят в 1985 году, а последние изменения вступили в силу с 1 апреля 2019 года. Кодекс состоит из 3 частей, которые разделены на главы, кроме 2 части, и сочетает в себе 267 статей [14; 15].

Итак, Трудовой кодекс Канады является законом Парламента, который закрепляет уставы, касающиеся труда, контролирующий проведение забастовок и локауты, безопасность и охрану труда, а также некоторые стандарты занятости. Что касается Закона о стандартах занятости Онтарио, то это Закон, регулирующий занятость в провинции Онтарио, включая заработную плату, максимальное количество рабочих часов, сверхурочную работу и отпуска. Также в каждой провинции Канады приняты свои Акты о стандартах занятости.

В Канаде одним из источников трудового права, как и в Украине, являются ратифицированные международные соглашения и договора.



Так, кроме поддержки принципов, изложенных во Всеобщей декларации прав человека, Канада ратифицировала семь договоров ООН о правах человека, а также шесть договоров МОТ [16], что, безусловно, является положительным показателем, который демонстрирует отношение страны к человеку, его чести и достоинству, уважение к его правам на глобальном уровне в том числе, которые позволяют каждому человеку реализовать себя в сфере труда. Также в Канаде существуют и законы, регулирующие трудовые отношения внутри государства, например, такие законы, как Канадский закон о правах человека, Закон о равенстве в сфере занятости [17; 18].

Вместе с тем на данном этапе исследования мы видим, что правовое регулирование трудовых отношений в Украине и Канаде в разрезе источников права является несколько похожим, поскольку в обеих странах господствующее место занимает Конституция как основной закон. Далее отношения в сфере труда регулируются кодифицированными актами, однако здесь следует отметить, что в Украине кодифицированный акт – КЗоТ, действующий на территории всего государства, а в Канаде роль кодифицированного акта разделяют между собой Трудовой кодекс Канады и Закон о стандартах занятости, принятый в каждой провинции отдельно, а следовательно, имеющий свою юрисдикцию и сферу действия. С одной стороны, Трудовой кодекс Канады действует по всей территории и устанавливает федеральные трудовые нормы, которым должны следовать все провинции, федерально регулируемые работодатели и работники. Федеральные стандарты труда включают в себя правила, регламентирующие часы работы, оплачиваемые отпуска и праздники, больничные, увольнение и другие аспекты трудовой деятельности. С другой стороны, Закон о стандартах занятости принимается каждой провинцией отдельно и регулирует часы работы, минимальную заработную плату, больничные дни, отпуска и выходные выплаты. Все эти и многие другие связанные нормы прописаны как нормы занятости. Это минимальные

стандарты, установленные законом, которые определяют и гарантируют права на рабочем месте в отдельной провинции.

В Канаде, в отличие от Украины, источником трудового права является судебный прецедент или прецедентное право. А.В. Петришин отмечает, что судебный прецедент – это решение суда по конкретному делу, являющееся обязательным для суда той же или другой инстанции при решении в будущем всех аналогичных дел [19]. По мнению Дэвида Дж. Дурей – доцента кафедры трудового права и производственных отношений Йоркского Университета, прецедентное право – это система судебных правил, происходящая из Англии (12 столетие) и унаследованная Канадой как британской колонией, которая использует прецедентный подход к судебной практике. Ранее принятые решения, касающиеся подобных фактов или юридических вопросов, определяют (направляют) и являются основой для решений, принятых позже, пытаясь таким образом создать юридическую предсказуемость. Однако нормы общего права могут и часто развиваются по мере изменения социальных ценностей. Также ученый отмечает, что сейчас общее законодательство о трудовых договорах в Канаде включает сотни тысяч решенных дел [20]. В Украине решение суда высшей инстанции даже в аналогичном деле не является основанием выносить такое же решение судом низшей инстанции. Только постановления Пленума Верховного Суда Украины и решения Конституционного Суда Украины имеют обязательный характер. Хотя Конституционный Суд Украины нельзя назвать правотворческим органом в чистом виде, поскольку он не создает новых законов, а только проверяет уже существующие нормы на предмет их конституционности или дает им официальное толкование, однако решения Конституционного Суда являются окончательными, не подлежат обжалованию и обязательны к исполнению на всей территории Украины, что свидетельствует о нормативности и юридической силе его предписаний. Постановления Пленума Верховного Суда Украины содержат толкования норм права и ориентируют

судебную практику на правильное и единообразное понимание законодательства [21].

Выводы. Таким образом, необходимо сказать, что Украина и Канада – это страны, которые относятся к различным правовым системам мира, а именно: Украина относится к романо-германской, а Канада к англо-американской правовой системе. Это обуславливает разный подход к правовому регулированию общественных отношений, в том числе и трудовых. В Украине и Канаде высшую юридическую силу имеет Конституция, которая закрепляет основные положения и руководящие принципы функционирования государства. В Конституции Украины четко определено право человека на труд, что включает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается, тогда как Конституция Канады лишь отмечает, что каждый гражданин Канады и каждое лицо, имеющее статус постоянного жителя Канады, имеет право на получение средств к существованию в любой провинции, и усматривается более расплывчатым предписанием основного закона Канады по сравнению с таковым в Украине. Трудовые отношения в Украине и Канаде, помимо Конституции, регулируются кодифицированными актами, такими как КЗоТ Украины и Трудовой кодекс Канады. Важно обратить внимание на то, что КЗоТ Украины действует на всей территории государства, а в Канаде, наряду с Трудовым кодексом, который охватывает также всю страну, в каждой провинции приняты свои Акты трудовых стандартов, регулирующие трудовые правоотношения только на территории конкретной провинции, которые могут и отличаются в отдельных положениях, регулирующих вопросы уровня заработной платы, отпусков, количества рабочих дней и т. п. Также трудовые отношения в Канаде и Украине регулируются законами, принятыми государством, которые конкретизируют и более детально устанавливают механизмы регулирования отношений между работником и работодателем. Немалую роль в обеих странах играют конвенции



и рекомендации МОТ, а также ратифицированные международные соглашения и договоры. В Канаде, в отличие от Украины, источником трудового права является судебный прецедент или прецедентное право. Судебный прецедент – это решение суда по конкретному делу, являющееся обязательным для суда той же или другой инстанции при решении в будущем всех аналогичных дел. По мнению Дэвида Дж. Дурей, прецедентное право – это система судебных правил, которая происходит из Англии и унаследована Канадой как британской колонией, которая использует прецедентный подход к судебной практике. Ранее принятые решения, касающиеся подобных фактов или юридических вопросов, определяют (направляют) и являются основой для решений, принятых позже, таким образом, пытаясь создать юридическую предсказуемость. Однако нормы общего права могут и часто развиваются по мере изменения социальных ценностей. Также ученый отмечает, что сейчас общее законодательство о трудовых договорах в Канаде включает сотни тысяч решенных дел.

Итак, исходя из вышеизложенного, можно предложить ввести в Украине институт прецедентного права при условии проведения судебной реформы, что обусловило бы положительную динамику и развитие механизма регулирования трудовых правоотношений в Украине в целом и в определенной степени уменьшило бы необходимость каждый раз вносить изменения в трудовое законодательство на государственном уровне, а это позволило бы механизму правового регулирования трудовых отношений самостоятельно развиваться и стать более гибким в условиях, когда собственная экономика страны и мировая экономика оказывают значительное влияние на рынок труда в Украине.

Список использованной литературы:

1. Мацака А.С. Порівняльне трудове право : навч. посіб. 2005. 168 с.
2. Сухонос В.В. Теорія держави і права : навч. посіб. 2005. 689 с.
3. Теліпка В.Е. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. 2009. 567 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підруч. 2010. 508 с.
5. Цвіка М.В., Петришин О.В. Загальна теорія держави і права : підруч. 2011. 583 с.
6. Петришин О.В. Теорія держави і права : підруч. 2015. 366 с.
7. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/labour-law>
8. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/employment-law>
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254к/96-вр>
10. Кодекс законів про працю. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. № 50. Ст. 375. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>
11. Кисельов О.І., Кобзев Т.А. Трудове право України : навч. посіб. 2017. 308 с.
12. A consolidation of the Constitution Acts 1867 to 1982 / Department of justice. Canada, 2013. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>
13. Кисельов О.І., Кобзев Т.А. Трудове право України : навч. посіб. 2017. 309 с.
14. Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2 / Minister of Justice, 1985. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-2/>
15. Employment Standards Act, S.O., 2000 / Ministry of Labour, 2000. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/00e41>
16. URL: <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/canada-united-nations-system/treaties.html>
17. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-1.html>
18. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.401/page-1.html>
19. Петришин О.В. Теорія держави і права : підруч. 2015. 366 с.
20. David J. Doorey. The Law of Work : Complete edition. 2017. 762 с.
21. Венедіктов В.С. Сучасні проблеми Трудового права України : навч. посіб., 2018. 293 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бондарь Александр Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского-правовых дисциплин юридического факультета Днепропетровского государственного университета внутренних дел Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bondar Aleksandr Sergeyeovich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Civil Law Disciplines of the Law Faculty of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of Ukraine

sashawibe@gmail.com



УДК 342.951

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ, ВОСПРОИЗВОДСТВА И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНОГО МИРА: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Ирина ГОРОДЕЦКАЯ,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры политологии, права и философии
Нежинского государственного университета имени Николая Гоголя

АННОТАЦИЯ

В статье осуществлен комплексный анализ нормативно-правовой базы административно-правового регулирования отношений в области охраны, воспроизводства и использования животного мира в Республике Казахстан, определен круг основных субъектов такого регулирования и рассмотрены их полномочия, исследованы отдельные вопросы ведения государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира, информационного обеспечения, государственного контроля и административной ответственности за нарушение законодательства в этой области. Определены положительные аспекты опыта Республики Казахстан относительно административно-правового регулирования в области охраны, воспроизводства и использования животного мира.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, область охраны, воспроизводства и использования животного мира, Республика Казахстан.

ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN THE AREA OF PROTECTION, REPRODUCTION AND USE OF THE ANIMAL WORLD: THE EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Irina GORODETSKAYA,

Doctor of Law Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Political Science, Law and Philosophy
of Nizhyn Mykola Gogol State University

SUMMARY

The article provides a comprehensive analysis of the regulatory framework of the administrative-legal regulation of relations in the area of protection, reproduction and use of the animal world in the Republic of Kazakhstan, defines the circle of the main subjects of such regulation and examines their powers, explores certain issues of state accounting, cadastre and monitoring of the animal world, information support, state control and administrative responsibility for violation of the law in this area. The positive aspects of the experience of the Republic of Kazakhstan regarding administrative-legal regulation in the area of protection, reproduction and use of the animal world are determined.

Key words: administrative-legal regulation, area of protection, reproduction and use of the animal world, Republic of Kazakhstan.

Постановка проблемы. Важность сохранения животного мира как одного из наиболее уязвимых компонентов окружающей природной среды, существование огромного массива проблем в области охраны и использования животного мира, низкий уровень эффективности правового регулирования в этой области обуславливают необходимость системного исследования теоретических и практических вопросов административно-правового регулирования отношений охраны, воспроизводства и использования животного мира, в том числе тщательного изучения, анализа и использования положительных аспектов опыта зарубежных государств.

Состояние исследования. Проблематика изучения зарубежного опыта в сфере охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов отражена

в работах таких ученых, как Л.П. Василенко, И.В. Гиренко, Н.И. Зубченко, Д.В. Лазаренко, Ю.А. Легеца, Г.В. Савенко, Н.Л. Тишкова, В.Н. Тюн и др. Однако ряд вопросов до сих пор остается малоисследованным, в частности, недостаточно внимания уделено вопросам анализа зарубежного опыта административно-правового регулирования отношений в области охраны, воспроизводства и использования животного мира, возможности и целесообразности его применения.

Целью и задачей статьи является исследование опыта Республики Казахстан относительно административно-правового регулирования в области охраны, воспроизводства и использования животного мира.

Изложение основного материала. Нормативно-правовой базой административно-правового обеспечения управления в области охраны, вос-

производства и использования животного мира в Республике Казахстан являются: законы Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 9 июля 2004 г. № 593-III [1], Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 112-III [2], Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 г. № 477-III [3], Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V [4], Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V [5]; постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил ведения Красной книги Республики Казахстан» от 2 июня 2012 г. № 734; Положение о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, утвержденное приказом Заместителя



Премьер-Министра Республики Казахстан – Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 29 сентября 2016 г. № 408 [6] и др.

Статьей 6-2 Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» к числу органов и должностных лиц государственного управления в рассматриваемой области отнесены Президент Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан, уполномоченный орган, включая его ведомство с территориальными подразделениями [1].

К полномочиям Правительства Республики Казахстан в области охраны, воспроизводства и использования животного мира относятся: разработка основных направлений и обеспечение реализации государственной политики в этой области; осуществление права владения, пользования и распоряжения животным миром; руководство деятельностью уполномоченного органа и местных исполнительных органов по вопросам охраны, воспроизводства и использования животного мира; утверждение перечня редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и перевода их в другие категории; введение ограничений международной торговли редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных, <...> и др. [1].

Уполномоченным органом государственного управления в исследуемой области является Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан, положение о котором утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 апреля 2005 г. № 310 [7]. В соответствии со ст. 9 Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» уполномоченный орган: реализует государственную политику и осуществляет межотраслевую координацию в области охраны, воспроизводства и использования животного мира; осуществляет координацию и методическое руководство местных исполнительных органов в этой области; разрабатывает и утверждает положения, правила, инструкции и тому подобное; выдает разрешения или другие документы на пользование животным миром; организует ведение государственного уче-

та, кадастра и мониторинга животного мира; проверяет деятельность пользователей животным миром с целью определения соблюдения ими требований соответствующего законодательства; осуществляет государственный контроль и надзор в области охраны, воспроизводства и использования животного мира и др. [1].

Одним из ведомств этого министерства является государственное учреждение «Комитет лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» [7], который осуществляет стратегические, регулятивные, реализационные и контрольные функции в области лесного хозяйства, охраны, воспроизводства и использования животного мира и особо охраняемых природных территорий [6]. В ведении Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан находится 14 территориальных подразделений – областные территориальные инспекции. Кроме того, к подведомственным организациям этого Комитета относятся 28 республиканских государственных учреждений и 13 республиканских государственных предприятий [6].

Основные задачи, функции, права и обязанности уполномоченного органа, его ведомства с территориальными подразделениями и других государственных органов Республики Казахстан, осуществляющих деятельность в исследуемой области, регламентированы Законом Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» [1], Положением о Министерстве сельского хозяйства Республики Казахстан, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 апреля 2005 г. № 310 [7], Положением о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан [6] и др. Следует отметить, что особенностью вышеперечисленных нормативно-правовых актов является детальная регламентация компетенции субъектов управления и регулирования в этой области, их системная согласованность, а также четкость, конкретность и понятность для исполнителей.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан, государ-

ственные учет, кадастр, мониторинг и контроль за использованием животного мира, его охрана и воспроизводство составляют единую систему государственного управления в исследуемой области [1]. Правовые основы ведения государственного учета, кадастра и мониторинга, кроме Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», предусмотрены в ряде других нормативно-правовых актов, в частности, в Экологическом кодексе Республики Казахстан (ст. ст. 137–140, 142, 144–146, 149–151) [2], Правилах ведения государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира, утвержденных приказом Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 26 июня 2015 г. № 18-03/577 [8].

Казахстанские ученые справедливо отмечают, что задачей первостепенной важности является укрепление государственно-правового механизма регулирования в области охраны окружающей среды, в функционировании которого особое место занимает кадастровая деятельность [9]. Согласно постановлению Правительства Республики Казахстан от 25 сентября 2000 г. № 1449 «О создании Единой системы государственных кадастров природных объектов Республики Казахстан на основе цифровых геоинформационных систем», а также главы 18 Экологического кодекса Республики Казахстан, была создана информационная система «Государственные кадастры природных ресурсов Республики Казахстан». Эта информационная система представляет собой автоматизированную систему сбора, систематизации, хранения, обработки и отображения пространственно-координированных данных о состоянии природных ресурсов Республики Казахстан, анализа этих данных для эффективного использования при решении управленческих, производственных и научных задач, связанных с охраной, восстановлением и сохранением природных ресурсов. К данной системе, кроме прочего, входят подсистема «Кадастр животного мира» и подсистема «Кадастр рыбных ресурсов» [10]. Система государственных кадастров природных ресурсов содержит в цифровом виде на каждый учетный кадастровый объект документальные сведения о его состоянии



с указанием географической привязки и организационно-правовой формы [9]. Функции кадастров реализуются с помощью современных систем управления базами данных и геоинформационных систем [10].

Экологическим кодексом Республики Казахстан регламентированы правовые основы функционирования Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов (Глава 16), в состав которой входит подсистема «Мониторинг природных ресурсов» (ст. 140). Одним из видов последнего является мониторинг животного мира (п. 1 ст. 142), который представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики объектов животного мира в целях государственного управления в области охраны, воспроизводства и использования животного мира. Данные мониторинга животного мира обобщаются в Государственном кадастре животного мира (п. 9 ст. 142) [2].

Чрезвычайно важным фактором эффективного административно-правового регулирования в исследуемой области является обеспечение государственных органов, физических и юридических лиц достоверной информацией о состоянии окружающей среды и ее объектов. С целью информационно-аналитического обеспечения деятельности уполномоченного органа соответствующей отрасли для планирования и выполнения мероприятий по охране окружающей среды и реализации права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду было создано Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства энергетики Республики Казахстан [11]. Данное предприятие осуществляет следующие виды деятельности:

– ведение Государственного фонда экологической информации, в состав которого в соответствии с п. 4 ст. 161 Экологического кодекса Республики Казахстан входят: государственные кадастры; данные государственного экологического мониторинга; государственные реестры природопользователей, источников загрязнения окружающей среды и др.; нормативные правовые акты и другие

документы в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; Национальный доклад о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов; Национальный экологический атлас; отчеты по результатам контрольной и правоприменительной деятельности в этой области [2];

– предоставление и распространение экологической информации. Возможность получения такой информации обеспечена созданием и функционированием информационного ресурса под названием «Единый экологический интернет-ресурс» [12];

– формирование, ведение и техническая поддержка Единой системы государственных кадастров природных ресурсов Республики Казахстан и др. [11].

В соответствии с законодательством Республики Казахстан контроль в области охраны, воспроизводства и использования животного мира делится на государственный, производственный и общественный. Правовой основой осуществления контроля в этой области, прежде всего, являются нормы Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» (Глава 10) [1], Экологического кодекса Республики Казахстан (Раздел 4) [2], Лесного кодекса Республики Казахстан (Глава 4) [3], Предпринимательского кодекса Республики Казахстан (Глава 13) [4] и др.

На наш взгляд, одним из преимуществ Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» является четкое разграничение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор». Оба понятия законодателем определяются как «деятельность уполномоченного органа, ведомства и его территориальных подразделений по проверке и наблюдению за <...>», при этом разграничительными критериями являются: субъекты, в отношении которых осуществляется такая деятельность; отсутствие (характерно для контроля) или наличие (характерно для надзора) права применять меры оперативного реагирования (подпункты 43, 44 ст. 1) [1]. Кроме того, в указанном Законе имеется комплексное закрепление:

– форм государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования животного мира – внеплановая проверка и профилактический контроль (ст. 49). Следует отметить, что внеплановая проверка и профилактический контроль с посещением субъекта (объекта) контроля осуществляются в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан [1; 4]. Последним детально регламентированы: порядок проведения проверок, осуществляемых органами контроля и надзора; порядок взаимодействия органов контроля и надзора при проведении проверок; права и обязанности проверяемых субъектов, меры по защите их прав и законных интересов; права и обязанности органов контроля и надзора, их должностных лиц при проведении проверок (п. 3 ст. 129) [4];

– перечня объектов государственного контроля и надзора (ст. 50);

– должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор в области охраны, воспроизводства и использования животного мира (ст. 51), их прав и обязанностей (ст. 52), а также актов должностных лиц ведомства уполномоченного органа и его территориальных подразделений, осуществляющих государственный контроль и надзор в этой области [1].

В структурах государственного органа, осуществляющего функции управления, контроля и надзора в исследуемой области, организуется государственная охрана животного мира Республики Казахстан. Эта служба состоит из работников специализированных организаций по охране животного мира, ведающих вопросами охраны, воспроизводства и использования животного мира. Правовые основы ее деятельности регламентированы ст. 55 Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» [1] и Положением о государственной охране животного мира [13]. Основными задачами государственной охраны животного мира являются: предотвращение и пресечение правонарушений в области охраны, воспроизводства и использования животного мира; направление в уполномоченный, правоохранительные и судебные органы информации, исковых требований и других материалов



по фактам нарушений законодательства в этой области [13].

В соответствии с Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях административная ответственность применяется за совершение таких проступков в исследуемой области: нарушение права государственной собственности на животный мир (ст. 143); нарушение требований проведения производственного контроля по охране, воспроизводству и использованию животного мира (ст. 325); регистрация незаконных сделок по природопользованию (ст. 357); нарушение правил охраны <...> среды обитания животных, правил создания, хранения, учета и использования зоологических коллекций, незаконные переселение, интродукция, реинтродукция и гибридизация видов животных (ст. 378); нарушения мероприятий охраны <...> животных при размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий и других объектов, осуществлении производственных процессов и эксплуатации транспортных средств, применении средств защиты растений, минеральных удобрений, других препаратов (ст. 379); нарушение требований пользования животным миром и правил охоты (ст. 382); нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и других водных животных (ст. 383); нарушение требований законодательства в области охраны, воспроизводства и использования рыбных ресурсов и других водных животных (ст. 384); нарушение правил ведения охотничьего хозяйства (ст. 385); незаконные приобретение, сбыт, провоз, ввоз, вывоз, хранение (содержание) видов диких животных <...>, их частей или дериватов (ст. 389); нарушение порядка выдачи и использования выданных разрешений на пользование животным миром (ст. 390) и др. [5].

Субъектами административной ответственности в исследуемой области являются физические лица, должностные лица, юридические лица. Отметим, что наибольший размер штрафа за административные проступки в исследуемой области составляет 1000 месячных расчетных показателей. Вместе с тем согласно ст. 8 Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2019–2021 годы»

от 30 ноября 2018 г. № 197-VI, с 1 января 2019 г. месячный расчетный показатель составляет 2525 тенге, при этом минимальный размер заработной платы – 42 500 тенге.

Выводы. Таким образом, к особенностям административно-правового регулирования отношений в области охраны, воспроизводства и использования животного мира в Республике Казахстан, которые целесообразно учитывать в качестве положительного опыта, следует отнести: достижение высокой степени согласованности нормативных требований в исследуемой области благодаря кодификации законодательства; детальную регламентацию компетенции субъектов, осуществляющих государственное управление и регулирование в области охраны, воспроизводства и использования животного мира, нормативно-правовыми актами, системную согласованность последних, их четкость, конкретность и понятность для исполнителей; усиление функциональной способности субъектов управления и регулирования в этой области, в частности по ведению государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира, государственного контроля и надзора, обеспечения информационными ресурсами.

Список использованной литературы:

1. Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира : Закон Республики Казахстан от 09.07.2004 г. № 593-II. Дата обновления : 02.04.2019. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1049332#pos=275;47.66667175292969&sel_link=1000326540 (дата обращения: 24.07.2019).
2. Экологический кодекс Республики Казахстан : Кодекс Республики Казахстан от 09.01.2007 г. № 112-III. Дата обновления : 11.04.2019. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593#pos=1;-117 (дата обращения: 24.07.2019).
3. Лесной кодекс Республики Казахстан : Кодекс Республики Казахстан от 08.07.2003 г. № 477-II. Дата обновления : 15.01.2019. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1041486#pos=1;-117 (дата обращения: 24.07.2019).

4. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан : Кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 г. № 375-V. Дата обновления : 01.07.2019. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854#pos=1;-117 (дата обращения: 24.07.2019).

5. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях : Кодекс Республики Казахстан от 05.07.2014 г. № 235-V. Дата обновления : 01.07.2019. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#pos=1;-133 (дата обращения: 24.07.2019).

6. Положение о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан : приказ Заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан – Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 29.09.2016 г. № 408. Дата обновления : 06.06.2019. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/origins/G16F0000408> (дата обращения: 24.07.2019).

7. Некоторые вопросы Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан : постановление Правительства Республики Казахстан от 06.04.2005 г. № 310. Дата обновления : 12.07.2019. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=30007997 (дата обращения: 24.07.2019).

8. Об утверждении правил ведения государственного учета, кадастра и мониторинга животного мира : приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 26.06.2015 г. № 18-03/577. URL: https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/selskoe_hozyaystvo/id-V1500011800/ (дата обращения: 24.07.2019).

9. Ильясова М.Т., Акимжанова М.Т. Роль правовых норм о кадастрах природных ресурсов в системе экологического права. *Международный журнал экспериментального образования*. 2016. № 12. Ч. 2. С. 235–237. URL: <http://www.expeducation.ru/ru/article/view?id=10939> (дата обращения: 24.07.2019).

10. Информационная система «Государственные кадастры природных ресурсов Республики Казахстан». РГП на ПХВ «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства энергетики



Республики Казахстан: веб-сайт. URL: <http://iacoos.gov.kz/information-systems> (дата обращения: 24.07.2019).

11. Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства энергетики Республики Казахстан. URL: <http://iacoos.gov.kz/charter> (дата обращения: 24.07.2019).

12. Единый экологический интернет-ресурс Республики Казахстан. URL: <http://ecogofond.kz/kz/> (дата обращения: 24.07.2019).

13. Об утверждении Положения о государственной охране животного мира : приказ и. о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 27.02.2015 г. № 18-03/146. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010700> (дата обращения: 24.07.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Городецкая Ирина Альбиновна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры политологии, права и философии Нежинского государственного университета имени Николая Гоголя

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gorodetskaya Irina Albinovna – Doctor of Law Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Political Science, Law and Philosophy of Nizhyn Mykola Gogol State University

horodetska.ia@gmail.com

УДК 341.942

К ВОПРОСУ О СУДЕБНОЙ И АРБИТРАЖНОЙ ПРАКТИКЕ КАК ИСТОЧНИКЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО ПРАВА

Эрнест ГРАМАЦКИЙ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры гражданского права юридического факультета
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы отдельные теоретические и практические проблемы места судебной и арбитражной практики в системе источников международного частного права. Особое внимание обращается на место практики международных судебных учреждений и международных коммерческих арбитражей как источников международного частного права. Исследовано значение судебной и арбитражной практики при решении проблем правоприменения и толкования правовых норм при регулировании частноправовых отношений, составляющих предмет отрасли международного частного права.

Ключевые слова: источники права, судебная и арбитражная практика, судебный прецедент, источники международного частного права, международный коммерческий арбитраж.

TO THE ISSUE OF JUDICIAL AND ARBITRATION PRACTICE AS A SOURCE OF PRIVATE INTERNATIONAL LAW

Ernest GRAMATSKIY,

PhD in Law, Associate Professor of Civil Law Department of Law Faculty
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

Certain theoretical and practical aspects of the place of judicial and arbitration practice in the system of sources of private international law are analyzed. Particular attention is paid to the place of practice of international judicial institutions and international commercial arbitrations in the system of sources of private international law. The significance of judicial and arbitration practice in solving the problems of law enforcement and interpretation of legal norms in the regulation of private law relations, which are the subject of private international law, is investigated.

Key words: sources of law, judicial and arbitration practice, judicial precedent, sources of private international law, international commercial arbitration.

Постановка проблемы. На современном этапе развития частноправовых отношений, который характеризуется усложнением их нормативного регулирования, увеличением числа международных правовых актов, в том числе международных договоров, предметом регулирования которых являются частноправовые отношения, осложненные иностранным элементом, имеет место повышенное внимание к судебной и арбитражной практике и ее роли в механизме регулирования правоотношений.

В условиях активной евроинтеграции Украины все большее внимание представителей науки международно-

го частного права уделяется анализу и изучению общих положений данной отрасли права и их отдельных аспектов. Проблема системы источников международного частного права как отрасли права не является исключением.

Следует отметить, что количественные и качественные изменения в системе источников международного частного права в первую очередь связаны с активным развитием международного гражданского оборота, усложнением существующих, возникновением качественно новых по содержанию и объектам частноправовых отношений.

По нашему мнению, вышеуказанные явления можно считать причиной



активного научного интереса представителей доктрины к анализу судебной и арбитражной практики как источника национальных отраслей права Украины в целом и международного частного права в частности.

Актуальность темы исследования. Необходимо констатировать, что на современном этапе развития международного частного права имеет место увеличение количества нормативно-правовых актов, которые, так или иначе, регулируют частноправовые отношения, осложненные иностранным элементом. К сожалению, неадекватность законодателя довольно часто приводит к превращению нормативного массива в мертвое законодательство в связи с его непродуманностью и казуистическим характером. Другой проблемой следует считать наличие коллизий между правовыми нормами различных нормативных актов, что, безусловно, вызывает отдельные проблемы и сложности правоприменения в международном частном праве. В условиях активного развития экономических и, в частности, торговых отношений, повышения роли и значения деятельности международных коммерческих арбитражей, международных судебных учреждений, признания их практики источником отдельных национальных правовых систем исследование роли и места судебной и арбитражной практики как источника международного частного права является актуальным вопросом и требует детального изучения.

Состояние исследования. Отметим, что анализом и изучением как системы источников международного частного права в целом, так и отдельных источников данной отрасли права занимались такие отечественные и зарубежные ученые, как В.И. Кисиль, А.С. Довгерт, Г.А. Майданик, Л.А. Лунц, В.В. Луць, В.В. Балдинюк, В.Л. Чубарев, М.М. Богуславский, И.В. Мироненко, С.Г. Кузьменко, А.Н. Васильев, Ф. Ландольта, М. Вольф, Л. Лене, М. Лаббе, И. Лу-суарн, В. Магнус, А. Батифоль, П. Лагард, Дж. Стори и другие.

Однако следует обратить внимание на то, что, несмотря на довольно значительное количество научных трудов в области анализа системы источников международного частного права, изу-

чение их двойственной правовой природы, наукой, к сожалению, не представлен общий подход относительно места и значения судебной и арбитражной практики как источника международного частного права, а практика международных судебных учреждений и международных коммерческих арбитражей в системе источников международного частного права не была предметом отдельных исследований.

Целью и задачей статьи является освещение и анализ отдельных подходов и проблем судебной и арбитражной практики как источника международного частного права.

Изложение основного материала. По нашему мнению, исследование судебной и арбитражной практики как источника международного частного права следует начать с определения общетеоретических и отраслевых подходов относительно понятия источника права, роли и места судебной практики как источника права вообще и международного частного права в частности.

Так, по мнению В.В. Лазарева, источником права следует признавать форму выражения государственной власти, направленной на обеспечение признания существования права, его формирования, изменения или констатации факта прекращения действия права соответствующего содержания. Именно к источникам позитивного (государственного) права ученый относит судебный прецедент, который по своей сути является косвенным выражением воли законодателя, который наделил судебную ветвь власти компетенцией принимать решения по конкретным делам, которые являются обязательными для других судов при решении аналогичных категорий дел [4, с. 212].

В то же время Л.А. Морозова отмечает, что понятие источника права представляет собой систему факторов, обуславливающих содержание права и форму его выражения. Учитывая, что источник права в определенной степени является критерием правотворчества, источником права следует признавать не только форму внешнего выражения правовых норм, но и социальные факторы и явления, которые являются основанием для «зарождения» правовых норм [6, с. 188].

Анализируя признаки судебного прецедента, Л.А. Морозова обращает

внимание на то, что к ним следует отнести: общеобязательную юридическую силу судебного прецедента; он является результатом правотворческой деятельности судебных органов; судебный прецедент находится в подчинении положениям закона, которым может быть отменено применение прецедента (в то же время при осуществлении правосудия и принимая решение по конкретному делу, которое приобретет статус судебного прецедента, судья должен правильно применять нормы закона – как материального, так и процессуального).

Выдающийся отечественный теоретик права П.М. Рабинович придерживается позиции, что под источником права следует понимать не только способ внутренней организации, но и внешнее проявление правовых норм, которые гарантированы государством и обязательны для всех субъектов права. Интересно отметить, что в системе внешних форм, то есть источников права, ученый не придает особого значения правовому прецеденту [9, с. 107–108].

Нет одинаковых подходов к определению места и значения судебной практики как источника международного частного права. Перед тем, как прибегнуть к анализу подходов отдельных представителей доктрины международного частного права, считаем нужным сделать уточнение.

Так, представители науки теории права, анализируя систему источников права, как правило, ограничиваются выделением судебного прецедента как особого вида источников права. Анализ исследований в области международного частного права позволяет сделать вывод о том, что имеет место четкое разграничение понятия судебной практики и судебного прецедента.

Согласны с позицией В.И. Кисила, А.С. Довгерта, которые считают, что под судебной практикой следует понимать основанную на нормах закона деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на осуществление правоприменения и право толкования. Результатом вышеуказанной деятельности является обусловленная потребностями практического применения правовых норм систематизированная совокупность подходов для решения вопросов, воз-



никающих при применении норм материального и/или процессуального права [5, с. 106].

В то же время В.И. Кисиль и А.С. Довгерт, анализируя понятие судебного прецедента, отмечают, что им является решение суда, принятое по результатам рассмотрения конкретного дела, которое в своей структуре содержит правовые выводы и положения, имеющие характер нормы права и подлежащие обязательному применению судами того же или более низкого уровня, если эти суды рассматривают аналогичное дело.

М.М. Богуславский, исследуя двойственную правовую природу источников международного частного права, обращает внимание на то, что судебная практика относится к внутренним (национальным) источникам этой отрасли права. В то же время ученый подчеркивает, что разделение источников международного частного права на международные и внутренние (национальные) не означает возможности разделения международного частного права как отрасли права на две части и не говорит о приоритетности отдельных источников [2, с. 65].

Обобщение научных позиций М.М. Богуславского дает возможность сделать вывод, что по общему правилу судебная практика в странах романо-германской правовой системы не является источником международного частного права, однако ее значение при осуществлении толкования правовых норм и в правоприменении трудно преувеличить.

Л.П. Ануфриева обоснованно доказывает, что судебная практика в понимании разъяснений, предоставляемых высшими судебными учреждениями государства, примером которых можно считать постановления Пленума Верховного Суда Украины и т.д., является лишь правоприменением, то есть правовым последствием осуществления толкования правовой нормы. В связи с этим ученая считает, что судебная практика не может считаться источником международного частного права, ведь он (источник права) должен быть результатом правотворчества, а не результатом правоприменения [1, с. 164].

По нашему мнению, следует согласиться с обоснованной позицией В.И. Кисилья, А.С. Довгерта по поводу

того, что, несмотря на общепринятое отсутствие судебного прецедента в системе источников права стран романо-германской правовой системы, судебная практика как обобщение деятельности высших судебных органов рассматривается как источник права, к которому обращаются в субсидиарном порядке при невозможности урегулировать тот или иной вопрос из сферы международного частного права путем применения формализованной правовой нормы национального или международного характера.

В то же время актуальным остается вопрос признания практики международных судебных учреждений источником международного частного права. Примером можно считать практику Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) и соответствующие нормы национального законодательства.

По нашему мнению, значение Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и протоколов к ней как источника международного частного права трудно переоценить. Большое количество норм Конвенции непосредственно регулируют гражданские права (как имущественные, так и личные неимущественные). К ним, прежде всего, следует отнести конвенционные нормы, посвященные регулированию права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, уважение частной и семейной жизни, права на брак, защиты права собственности и т. п. [3].

В то же время следует обратить внимание, что собственно практика ЕСПЧ, основанная на применении различных принципов толкования Конвенции, среди которых следует выделить принцип автономности, эволюционности, эффективности толкования, пропорциональности и уважения к прецеденту, является, по мнению автора, самостоятельным источником международного частного права, ведь влияет на непосредственный механизм регулирования частнопроводных отношений, осложненных иностранным элементом, что ярко проявляется при анализе решений ЕСПЧ по делам «Лоизиду против Турции» (Case of Loizidou v. Turkey, application no. 15318/89, judgement date 18 December 1996), «Илашку и другие против Молдовы и России» (Case of

Pașcu and others v. Moldova and Russia, application no. 48787/99, judgement date 8 July 2004), «Кипр против Турции» (Case of Cyprus v. Turkey, application no. 25781/94, judgement date 10 May 2001) [10; 11; 12; 14, с. 154].

Следует обратить особое внимание на роль и место арбитражной практики в системе источников международного частного права. К сожалению, в отечественной научной литературе почти отсутствуют взгляды ученых на проблемные вопросы арбитражной практики и ее места в правовой системе Украины, ее роли в регулировании частнопроводных отношений, составляющих предмет отрасли международного частного права.

Нет сомнения, что дискуссионные вопросы, указанные выше, возникли в связи с увеличением количественных характеристик судебной и арбитражной практики и разнообразием правовых споров, возникающих в сфере частнопроводных отношений, осложненных иностранным элементом. Именно поэтому важно проанализировать прецедентный характер арбитражных решений и возможность их применения сторонами спора при обосновании своей правовой позиции.

К сожалению, доктриной международного частного права не разработано единого подхода к возможности международного коммерческого арбитража применять судебную и арбитражную практику при разрешении конкретного спора. Некоторые ученые категорически утверждают, что анализ отдельных судебных и арбитражных решений при разрешении спора не является компетенцией арбитража. В то же время на практике международные коммерческие арбитражи довольно часто обращают внимание и даже ссылаются в арбитражных решениях на выводы, сделанные национальными судами или другими арбитражами [15, с. 95].

Считаем необходимым отметить, что в целом признание (или непризнание) арбитражной практики источником международного частного права важно с точки зрения изучения таких аспектов:

значение практики национальных судов при решении конкретного спора арбитражным судом, если последний применяет материальное право



государства, суды которой приняли решение, предлагаемое для анализа;

значения и учет при решении конкретного спора арбитражным судом арбитражных решений, принятых этим или другими арбитражами по результатам рассмотрения аналогичных дел [8, с. 90].

Рассматривая первый аспект, считаем необходимым отметить, что в этом отношении принципиальным является не позиция арбитражного суда относительно учета или неучета арбитражным судом выводов и правовых позиций, сделанных национальными судами, а роль и место судебной практики в системе источников права государства, материальное право которого подлежит применению.

Так, большинство исследователей обоснованно доказывают, что в случае если судебная практика является источником материального права, которое следует применить международному коммерческому арбитражу для разрешения спора, такая судебная практика для арбитража является обязательной, ведь она по своей природе и значению не уступает правовым нормам, закрепленным в нормативно-правовых актах.

В этом отношении речь, прежде всего, идет о странах англосаксонской правовой системы, в которых судебное решение, принятое по результатам рассмотрения конкретного дела, которое содержит в своей структуре определяющие правовые выводы и положения, имеет статус прецедента. Это означает, что такое судебное решение в своем содержании содержит, по сути, правовую норму, то есть общеобязательное правило поведения, которое подлежит обязательному применению судами при рассмотрении аналогичных дел. Как вывод, следует отметить, что судебная практика украинских судов не является источником права при разрешении спора международным коммерческим арбитражем, когда правом, подлежащим применению, является право Украины [7, с. 122].

Однако актуальным является вопрос о значении и учете при решении конкретного спора арбитражным судом арбитражных решений, принятых этим или другим арбитражем в других делах. Так, большинство исследователей придерживается позиции, что решения международного коммерческого арбитража не

имеют характера судебного прецедента, а потому не являются обязательными для учета арбитражем при разрешении спора, а сам арбитраж не ограничен своей предыдущей практикой.

По мнению Ф. Ландольта, правовая природа арбитража как независимого от государства органа, целью деятельности которого является решение юридических споров, свидетельствует о нецелесообразности ограничения свободы усмотрения арбитража при разрешении спора выводами, сделанными им ранее, даже если речь идет о рассмотрении аналогичного или подобного дела. Отдельным аспектом, на котором сосредоточивает внимание ученый, является отсутствие у арбитражей обязанности осуществлять единообразное применение норм материального права и поддерживать постоянство своей практики, которая в той или иной степени присутствует у национальных судов [13, с. 186].

Выводы. Анализ доктринальных подходов к проблеме определения роли и места судебной и арбитражной практики как источника международного частного права дает основания сделать вывод, что сегодня судебную и арбитражную практику следует считать источником права, подлежащим применению в субсидиарном порядке, учитывая ее значение при решении проблем правоприменения и толковании правовых норм при регулировании частноправовых отношений, составляющих предмет отрасли международного частного права. В то же время особого внимания заслуживает практика международных судебных учреждений, обязательность решений которых признана Украиной, и международных коммерческих арбитражей в спорах, возникающих из международных актов, которые являются источником международного частного права. Учитывая вышеизложенное, анализ судебной и арбитражной практики как источника международного частного права является актуальным и требует дальнейшего исследования.

Список использованной литературы:

1. Ануфриева Л.П. Международное частное право : в 3-х т. Москва : БЕК, 2002. Том 1. Общая часть. 288 с.

2. Богуславский М.М. Международное частное право. Москва : Юристъ, 2002. 462 с.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. 1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

4. Лазарев В.В. Липень В.В. Теория государства и права. Москва : Издательство Юрайт, 2018. 521 с.

5. Міжнародне приватне право. Загальна частина : підручник / за ред. А.С. Довгерта, В.І. Кисіля. Київ : Алерта, 2012. 376 с.

6. Морозова Л.А. Теория государства и права. Москва : Российское юридическое образование. 382 с.

7. Никифоров И. Доказательства в международном коммерческом арбитраже. *Хозяйство и право*. 2001. № 10. С. 120–135.

8. Пільков К.М. Теорія і практика доказування у міжнародному комерційному арбітражі : монографія. Київ : Освіта України, 2016. 240 с.

9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Львів : Край, 2007. 192 с.

10. Рішення ЄСПЛ у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» (Case of Ilașcu and others v. Moldova and Russia, application no. 48787/99, judgement date 8 July 2004). 2004. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2248787/99%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-61886%22%5D%7D>

11. Рішення ЄСПЛ у справі «Кіпр проти Туреччини» (Case of Cyprus v. Turkey, application no. 25781/94, judgement date 10 May 2001). 2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22cyprus%20v%20turkey%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-59454%22%5D%7D>

12. Рішення ЄСПЛ у справі «Лоїзиду проти Туреччини» (Case of Loizidou v. Turkey, application no. 15318/89, judgement date 18 December 1996). 1996. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58201%22%5D%7D>

13. Landolt P. Arbitrators' Initiatives to Obtain Factual and Legal Evidence. *Arbitration International*. 2012. № 28. P. 178–199.



14. Law of the European Convention on Human Rights / D. Harris et al. Oxford, 2018. 1056 p.

15. Spoorenberg F., Viciales J. Conflicting Decisions in International Arbitration. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. 2009. № 8. P. 91–102.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Грамацкий Эрнест Мирчевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gramatskiy Ernest Mirchevich – PhD in Law, Associate Professor of Civil Law Department of Law Faculty of Taras Shevchenko National University of Kyiv

emg@gramatskiy.com

УДК 347.94

ЭЛЕКТРОННАЯ ПОДПИСЬ КАК ГАРАНТИЯ ДОСТОВЕРНОСТИ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ

Алексей ГУСЕВ,

аспирант кафедры правосудия

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье приведены ключевые признаки, виды и функции электронной подписи как гарантии подлинности электронных доказательств. Основное внимание уделено исследованию некоторых недостатков электронной подписи, которые могут влиять на оценку достоверности электронных доказательств в гражданском судопроизводстве Украины. К таким относятся зависимость средств электронной подписи от научно-технического прогресса, особый порядок их хранения и использования, а также ограниченная сфера применения. На основании результатов исследования сделан вывод, что наиболее эффективным и прагматичным для оценки достоверности электронных доказательств является одновременное применение сразу нескольких различных средств и приемов, гарантирующих их подлинность.

Ключевые слова: гражданский процесс, достоверность доказательств, электронные доказательства, электронная подпись.

ELECTRONIC SIGNATURE AS A GUARANTEE OF RELIABILITY OF ELECTRONIC EVIDENCE IN THE CIVIL PROCESS OF UKRAINE

Aleksey GUSEV,

Postgraduate Student at the Department of Justice of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article is devoted to the key features, types and functions of electronic signatures as a guarantee of the authenticity of electronic evidence. The main attention is paid to the research of some of the drawbacks of electronic signatures, which may affect the assessment of the reliability of electronic evidence in the civil procedure of Ukraine. These include the dependence of electronic signatures on scientific and technological progress, the special procedure for their storage and use, as well as the limited field of application. Based on the results of the study, it is concluded that the most effective and pragmatic for assessing the reliability of electronic evidence is the simultaneous use of several different tools and techniques that guarantee their authenticity.

Key words: civil procedure, reliability of evidence, electronic evidence, electronic signature.

Постановка проблемы. Механизм правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением гражданского судопроизводства, помимо прочего, включает в себя процессуальные гарантии. Среди наиболее распространенных инструментов гарантирования достоверности электронных доказательств важное место занимают средства электронных подписей. Новеллы гражданского процессуального законодательства Украины в последние годы существенно изменили подход к использованию электронных подпи-

сей в судопроизводстве. В частности, обязательным является скрепление квалифицированной электронной подписью всех электронных документов, предоставляемых в суд. Но такие изменения не позволяют решить все проблемы, которые могут возникнуть в связи с необходимостью подтверждения участниками дела подлинности поданных ими электронных доказательств и, соответственно, оценкой судом их достоверности. На этом основании актуальным является теоретико-правовое исследование некоторых проблемных вопросов использования



электронной подписи в гражданском процессе Украины как гарантии достоверности электронных доказательств.

Состояние исследования.

Вопросы обеспечения достоверности электронных доказательств исследуются многими учеными из разных стран мира. В Украине наибольший вклад в разработку проблемы применения электронной подписи как гарантии достоверности электронных доказательств в гражданском процессе сделали А.Ю. Каламайко и Ю.С. Павлова. Отдельным вопросам указанной тематики также посвящали свои работы И.Я. Верес, И.А. Гавловский, Н.Ю. Голубева, И.В. Давыдова, С.С. Есимов, В.Г. Иванов, И.В. Казачук, Ю.С. Канарик, Е.Ю. Кирилюк, А.В. Костенко, Е.Е. Лезин, О.С. Леута, В.Б. Чередниченко, Р.Е. Эннан и др.

Цель и задача статьи состоит в описании основных признаков, видов и функций электронной подписи, а также в исследовании определенных недостатков, которые способны влиять на оценку достоверности электронных доказательств в гражданском процессе Украины.

Изложение основного материала.

Одним из самых распространенных в мире средств обеспечения достоверности электронных доказательств считается электронная подпись. Какова её природа? Классическая рукописная подпись – это всего лишь авторская чернильная метка на бумаге. Изменения, которые принес с собой научно-технический прогресс, привели к новым технологическим решениям – появлению электронной бумаги, электронных чернил, а также электронных подписей. Поскольку общественные отношения не стоят на месте, а постоянно развиваются, консервативность традиций бумажного документооборота постепенно отходит на второй план [1]. Поэтому сегодня в нормативно-правовых актах многих государств, включая Украину, можно встретить положения, согласно которым требование о необходимости подписания документа также считается выполненным, если документ скреплен электронной подписью.

Законодательство Украины определяет электронную подпись как электронные данные, которые прилагаются к другим электронным дан-

ным или логически с ними связываются и используются как подпись [2]. В этой дефиниции зафиксировано четыре ключевых признака: 1) это не электронное изображение рукописной подписи, а совокупность цифровых данных; 2) это элемент формы электронного документа; 3) наличие лишь логической связи с формой электронного документа, а не жесткой привязки. Подпись может находиться отдельно от скрепленного ею документа или в одной из его частей, если связь между ними понятна (подобно тому, как на документе из нескольких страниц подпись ставится только на одной из них); 4) субъективная сторона (намерение лица скрепить определенный документ подписью) [1]. Важным отличием электронной подписи также является тот факт, что она выполняется только с помощью специальных технических устройств – электронно-вычислительных машин (далее – ЭВМ) [3, с. 4].

Закон Украины «Об электронных доверительных услугах» позволяет уточнить вид электронной подписи, которая подлежит использованию в конкретных правоотношениях. На выбор доступны три вида подписей: простая, квалифицированная и усовершенствованная [2, ст. 1]. Разница между ними заключается в степени доверия: простые электронные подписи не позволяют подтвердить их подлинность [4, с. 12]. В противоположность им, цифровые подписи (квалифицированные и усовершенствованные) имеют определенную связь с личными ключами, что позволяет устанавливать владельца средств этой подписи [3, с. 3]. Пользуясь возможностью, предоставленной законодательством об электронных подписях, разработчики новой редакции Гражданского процессуального кодекса Украины определили, что все электронные документы, которые подаются в суд (в качестве доказательств или как процессуальные документы), должны быть скреплены квалифицированной электронной подписью [5, ст. 43, 100].

В то же время ведущие мировые специалисты утверждают, что требования об обязательном соответствии подписи определенному стандарту надежности для обеспечения допустимости электронных документов являются нежелательными. Более рациональ-

но признавать допустимыми любые электронные документы, независимо от вида электронной подписи, которой они скреплены. Однако в этом случае следует дифференцировать подходы к оценке достоверности таких электронных документов [1].

Первые законы об электронных подписях появились в мире около двадцати лет назад, но сомнения в достоверности этого вида подписей существуют до сих пор. Оказалось, что изменить деловые привычки и практики не так уж легко. Всем хорошо известно, что бумага и чернила – проверенные средства, которые гарантируют достоверность составленного с их помощью документа, поскольку люди имеют многовековой опыт их использования (хотя и они могут быть фальсифицированы) [1]. Что касается информационных технологий, мы имеем лишь около двадцати пяти лет, как сеть Интернет стала активно использоваться в коммерции, хотя электронный документооборот получил распространение за десятилетие до того. Путь вперед оказался сложнее, чем предполагалось. Или конечная цель оказалась более далекой.

Электронная подпись является довольно распространенным средством обеспечения достоверности электронных доказательств. Её роль в электронных доказательствах в гражданском процессе уже неоднократно была предметом научного познания. В частности, эта проблематика в Украине раскрывалась в диссертационных исследованиях А.Ю. Каламайко и Ю.С. Павловой [6, с. 14; 4, с. 12].

Значение электронной подписи в процессе доказывания зависит от функций, которые она способна выполнять. Классическая рукописная подпись выполняет множество функций: идентифицирует лицо подписчика, подтверждает факт его ознакомления с условиями договора или согласие соблюдать эти условия, доказывает факт присутствия в определенном месте в определенное время и т.д. [1]. Но функции электронной подписи имеют свои особенности. Украинские специалисты выделяют следующие функции электронной подписи в доказывании с использованием электронных доказательств: 1) идентификация автора; 2) обеспечение целостности;



3) фиксация времени создания данных; 4) конфиденциальность [6, с. 14]. Такие выводы являются вполне обоснованными, и с ними следует в целом согласиться. Но современные исследования доказывают, что поводы для сомнения в электронных подписях небезосновательны.

Специалисты утверждают, что скрепление электронного документа с помощью электронной подписи не всегда гарантирует его подлинность, в частности аутентичность, поскольку в определенных обстоятельствах риск признания недостоверным электронного документа, скрепленного электронной подписью, не только не падает, но существенно возрастает [7, с. 7]. К основным недостаткам электронных подписей, которые могут влиять на достоверность электронных доказательств, относятся следующие: 1) зависимость от научно-технического прогресса; 2) специальный порядок использования; 3) ограниченная сфера применения.

Любой прогресс в целом имеет положительные черты, но в результате бурного развития технологий способы и средства защиты информации быстро меняются [8, с. 90]. Чтобы идти в ногу со временем, владельцу электронной подписи нужно регулярно обновлять аппаратные устройства и программное обеспечение ЭВМ (как правило, срок действия личного ключа не превышает нескольких лет), используемых для генерации и/или проверки электронной подписи. В противном случае владелец будет обречен на потерю актуальности электронной подписи. С другой стороны, частая смена программных или аппаратных платформ может привести к невозможности использования средств электронной подписи предыдущих поколений [7, с. 7]. В любом случае невозможность технического применения средств электронной подписи лишает суд возможности проверить достоверность сведений в документах, скрепленных с её помощью.

Далее, использование электронной подписи возлагает на его владельца обязанность соблюдать специальные правила обращения со средствами такой подписи. Это обусловлено тем, что легкомысленное отношение к средствам электронной подписи может привести к компрометации личного

секретного ключа, что при определенных обстоятельствах является основанием для привлечения к уголовной ответственности. Случаями явной компрометации электронной подписи специалисты называют, например, сознательную передачу личного ключа постороннему лицу, потерю носителя секретного ключа, хранение личного ключа в открытом незашифрованном виде, разглашение паролей защиты личного ключа и другое [9, с. 75]. При таких условиях секретным ключом может воспользоваться другой человек, что очевидно исключает возможность признания электронного документа, скрепленного такой подписью, достоверным доказательством.

Кроме специальных условий хранения, оценка достоверности электронного документа как доказательства должна также предусматривать выяснение обстоятельств непосредственно скрепления электронного документа электронной подписью. Это имеет значение для идентификации автора электронного документа, поскольку, например, нередки случаи, когда электронные документы скрепляются подписью одного человека, хотя автором их текста является другое лицо. Такая практика, в частности, распространена в органах власти при составлении служебных документов. В этих случаях личный ключ квалифицированной электронной подписи обеспечивает возможность проверить факт того, что электронный документ был действительно скреплен подписью конкретного лица и не подвергался последующим изменениям. На этом основании ученые делают вывод об увеличении доказательного веса электронных документов, скрепленных квалифицированной электронной подписью, а также о возможности введения «презюмции авторства» для таких документов [6, с. 17; 4, с. 12].

Однако указанная проверка никоим образом не подтверждает намерения лица, воспользовавшегося средством электронной подписи [3, с. 3]. Субъективная сторона скрепления электронного документа электронной подписью активно изучается в иностранных государствах, где утверждают, что любой способ ассоциирования лица (физического или юридического) с определенными данными или документами

выполняет свою роль только тогда, когда это лицо действительно намеревалось использовать такую ассоциацию как подпись [1]. К тому же общим признаком электронных данных является их «техническая обезличенность», то есть отсутствие прямой связи между ними и их автором. В результате проверка электронной подписи по личному ключу не способна доказать, что именно владелец подписи скрепил ею электронный документ.

При таких обстоятельствах говорить о возможности идентификации автора электронного документа на основании электронной подписи можно только условно, поскольку подписант здесь скорее является «лицом, ответственным за содержание документа». Это подтверждается и положениями действующего законодательства Украины об электронных документах, которое различает среди субъектов электронного документооборота автора документа и его подписчика [10, ст. 1]. В дополнение к этому, сегодня отсутствует техническая возможность обеспечить биометрическую связь между аппаратным устройством электронной подписи и его владельцем, как, например, уникальный почерк автора. В результате средства электронной подписи не позволяют однозначно установить лицо, которое ими воспользовалось.

В то же время сегодня существуют биометрические методы привязки ключа электронной подписи к конкретному человеку. Они позволяют с высокой степенью вероятности идентифицировать лицо подписчика. Например, сканирование радужной оболочки глаза, сетчатки, отпечатков пальцев или анализ динамики выполнения рукописной электронной подписи (по таким признакам, как направление движения, ускорения, паузы, давление и т.д.) [3, с. 3–4]. Однако такое применение электронной подписи является чрезвычайно сложным, в частности из-за того, что субъект проверки должен непосредственно присутствовать при верификации биометрических данных и быть уверенным в оборудовании, используемом для этой цели.

Учитывая то, что все формы простой электронной подписи являются тривиальными, а квалифицированные подписи уязвимы к вредоносному



программному обеспечению, и ни одна из них не способна точно указать на лицо подписчика, в мире были разработаны две стратегии безопасного использования электронных подписей [3, с. 4–5]. Одна из них требует использования специальных устройств генерации электронных подписей, биометрически связанных с собственниками. Но пока такие устройства являются слишком дорогими и неудобными в использовании. Другая стратегия предусматривает возложение на владельца электронной подписи ответственности за содержание документов, которые он скрепляет. Реализация такой стратегии на практике имеет некоторые ограничения: она может быть воплощена только в закрытых группах, где строго контролируется соблюдение правил использования электронных подписей, или монопольными поставщиками определенных услуг (например, органами власти), которые вправе навязывать свои правила применения таких подписей. История знает много примеров несанкционированного проникновения в хранилища памяти ЭВМ частных лиц, чтобы требовать от них соблюдения высоких стандартов защиты электронных подписей или воздержания от злоупотреблений ими. Поэтому в организации электронного судопроизводства, как правило, используется последняя из вышеперечисленных стратегий применения электронных подписей.

Наконец, сфера практического применения электронных подписей крайне ограничена. Они используются в различных видах деятельности, но только тех, которые связаны с электронным документооборотом. Например, для представления отчетностей, заключения договоров, получения административных услуг, работы с государственными электронными информационными ресурсами и т.д. [11]. В отличие от электронных документов, другие формы цифровых данных, в том числе фотографии, звуки и видеозаписи, вообще не могут быть скреплены электронной подписью [12, с. 113]. Этот недостаток существенно сужает сферу применения электронной подписи как гарантии подлинности данных в электронной (цифровой) форме.

Выводы. Итак, электронная подпись – важная гарантия подлинности

электронных доказательств, способная качественно выполнять функции аутентификации для нужд доказывания. Однако не следует слепо полагаться на электронные подписи, даже квалифицированные, поскольку при определенных обстоятельствах они, например, могут оказаться ненадежными средствами идентификации автора сведений. Среди основных недостатков электронных подписей, которые могут влиять на достоверность электронных доказательств, можно выделить следующие: зависимость от научно-технического прогресса, специальный порядок хранения и использования, а также ограниченная сфера применения.

Учитывая бурное развитие технологий, потенциально возможны случаи невозможности применения средств электронной подписи по техническим причинам, что лишит заинтересованных лиц возможности проверить достоверность сведений в документах. Компрометация секретного ключа квалифицированной электронной подписи, обусловленная халатным отношением его владельца, также исключает возможность признания допустимым доказательством в суде электронного документа, скрепленного такой подписью.

Кроме этого, при определенных обстоятельствах средства электронной подписи могут оказаться неэффективными в идентификации личности автора текста электронного документа, поскольку точно установить, кто именно воспользовался ключом электронной подписи в момент скрепления им электронного документа, может быть проблематично. Учитывая это, категорические выводы о том, что подписант электронного документа однозначно является его автором, представляются дискуссионными.

Сфера применения электронных подписей пока ограничена электронными документами. Если наличие такой подписи с высокой степенью вероятности гарантирует достоверность сведений, зафиксированных в таких документах, то для остальных видов электронных доказательств электронная подпись не имеет никакого значения. Это представляется самым большим недостатком такого средства обеспечения подлинности электронных доказательств. Поскольку

электронная подпись как залог идентификации автора и аутентификации электронных данных не гарантирует абсолютной достоверности электронных доказательств, более эффективным и прагматичным, как нам кажется, будет одновременное применение нескольких различных средств и приемов подтверждения подлинности электронных доказательств.

Список использованной литературы:

1. Gregory J. Electronic Signatures Revisited (But Why?). *Slaw*. 2019. URL: <http://www.slaw.ca/2019/01/17/electronic-signatures-revisited-but-why/> (дата обращения: 18.08.2019).
2. Об электронных доверительных услугах : Закон Украины от 05 окт. 2017 г. № 2155-VIII. *Голос Украины*. 2017. № 206.
3. Bohm N., Mason S. Electronic Signatures and Reliance. *Amicus Curie*. 2017. Вып. 110. С. 2–6.
4. Павлова Ю.С. Электронный документ как источник доказательств в гражданском процессе : автореф. дис. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.03. Одесса, 2019. 23 с.
5. Гражданский процессуальный кодекс Украины : Закон Украины от 19 март. 2004 г. № 1618-IV. *Голос Украины*. 2004. № 89.
6. Каламайко А.Ю. Электронные средства доказывания в гражданском процессе : автореф. дис. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.03. Харьков, 2016. 20 с.
7. Горбенко Ю.И., Горбенко И.Д. Инфраструктуры открытых ключей. Электронная цифровая подпись. Теория и практика : монография. Харьков : Форт, 2010. 593 с.
8. Борисенко А.А., Чердниченко В.Б. К решению задач электронной цифровой подписи. *Системы обработки информации*. 2015. Вып. 4. С. 88–91.
9. Костенко А.В. Компрометация личного ключа электронной подписи : правовой аспект. *Правовая информатика*. 2018. № 1 (24). С. 72–80.
10. Об электронных документах и электронном документообороте : Закон Украины от 22 мая 2004 г. № 851-IV. *Голос Украины*. 2017. № 119.
11. Сфера использования электронной цифровой подписи расширяется.



Государственная фискальная служба Украины. 2018. URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/354098.html> (дата обращения: 18.08.2019).

12. Петренко В.С. Электронные доказательства как элемент информационных технологий в гражданском судопроизводстве. *Молодой ученый*. 2018. № 1. С. 111–115.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гусев Алексей Юрьевич – аспирант кафедры правосудия Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gusev Aleksey Yuryevich – Postgraduate Student at the Department of Justice of Taras Shevchenko National University of Kyiv

O.Husiev@ukr.net

УДК 347.5

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОНИМАНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ИЗ НЕОСНОВАТЕЛЬНОГО ОБОГАЩЕНИЯ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

Сабина ДЕМЕНКО,

аспирант

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются истоки нормативного регулирования и научного понимания обязательств из приобретения, сбережения имущества без достаточного правового основания на украинских землях. Рассматриваются соответствующие положения принятых кодификаций гражданского права дореволюционного периода и подготовленные проекты, сыгравшие важную роль в дальнейшем нормотворчестве уже в советскую эпоху. Автор приходит к выводам, что обязательства из неосновательного обогащения в дореволюционный период находились на этапе своего становления, а в связи с отсутствием законодательного закрепления ключевое место занимали фрагментарные и непоследовательные позиции Сената Российской империи, в то время как сам институт обязательств по приобретению, сохранению имущества без достаточного правового основания не характеризовался наличием самостоятельных механизмов его правового регулирования.

Ключевые слова: обязательства из неосновательного обогащения, кондикционные обязательства, деликтные обязательства, добросовестное владение, дореволюционное право.

EVOLUTION OF THE REGULATION OF UNJUST ENRICHMENT OBLIGATIONS ON UKRAINIAN LANDS

Sabina DEMENKO,

Postgraduate Student of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article explores the origins of regulation and the scientific understanding of obligations from acquiring, saving property without a sufficient legal basis on Ukrainian lands. The relevant provisions of the adopted codifications of civil law of the pre-revolutionary period and prepared projects that played an important role in further rule-making in the Soviet era are considered. The author comes to the conclusion that obligations from unjust enrichment in the pre-revolutionary period were at the stage of their formation, and due to the lack of legislative consolidation, the key place was occupied by fragmentary and inconsistent positions of the Senate of the Russian Empire, while the institution of obligations to acquire and preserve property without a sufficient legal basis, was not characterized by the existence of independent mechanisms for its legal regulation.

Key words: obligations from unjust enrichment, conditional obligations, tort obligations, bona fide possession, pre-revolutionary law.

Постановка проблемы. Истоки института обязательств в связи с приобретением, хранением имущества без достаточного правового основания берут начало в традиции римского права. Несмотря на это, на украинских землях о формировании правового регулирования указанных обязательств можно говорить лишь в контексте эволюции законодательной регламентации гражданско-правовых отношений в XIX–XX веках, когда, как

справедливо резюмирует Г.В. Пучкова, уже состоялось становление современных европейских систем гражданского права, которые связывают с подготовкой кодификаций гражданского законодательства во Франции, Германии, Швейцарии и других странах с аналогичными правовыми системами [1, с. 114–115]. При этом в дореволюционный период данные обязательства все же были известны юридической общественности, востребованы



обществом, о чем свидетельствует практика Сената, сопровождаемая научными дискуссиями видных цивилистов того времени.

Актуальность статьи обусловлена тем, что особенности нормативного регулирования, судебной практики и доктринального осмысления института обязательств из неосновательного приобретения, сохранения имущества на дореволюционном этапе до сих пор требуют внимания исследователей с целью дальнейшего как теоретического, так и практического применения полученных научных выводов.

Целью и задачей статьи является рассмотрение положений Свода законов гражданских и проекта Гражданского уложения в свете существующих судебных толкований Сената и достижений научной мысли того времени.

Изложение основного материала.

Анализируя характерные черты и специфику правового понимания и законодательного регулирования обязательств из неосновательного обогащения в дореволюционные времена и до принятия Гражданского кодекса УССР 1922 года, в первую очередь следует обратиться к Своду законов Российской империи 1832 года (нами рассматривается издание 1914 года), а именно к Тому X, части I Свода законов гражданских [2]. Не получив отдельного закрепления на уровне нормативных положений последнего, правовое содержание обязательств из неосновательного обогащения было сформировано на основе толкований в форме своеобразного «учения» Сенатом Российской империи, что позволяет ученым говорить только о «частичной известности» обязательств из неосновательного обогащения для судебной практики и правовой теории того времени [3, с. 15].

Позиции Правительствующего Сената основывались на расширении нормативного содержания ст. 574 Свода законов, согласно которой: «Как по общему закону никто не может быть без суда лишен прав, ему принадлежащих, то всякий ущерб в имуществе и причиненные кому-либо вред или убытки, с одной стороны, налагают обязанность доставлять, а с другой – производят право требовать вознаграждения». Именно эта норма легла в основу су-

дебной практики Сената по делам по обязательствам из неосновательного обогащения. С другой стороны, интересна позиция А.В. Слесарева, который взаимен указывает на ключевую роль именно решений Сената в регулировании соответствующих общественных отношений, а не положений ст. 574 Свода законов, что позволяет говорить о действии в этой сфере прецедентного права [4, с. 63].

Высказывались и мнения о возможности применения к рассматриваемым обязательствам других норм Свода законов, в то время как позиции, которые содержались в решениях Сената, и вообще правовая природа кондикционных обязательств стали предметом для активных научных дискуссий среди цивилистов того времени.

Так, сравнивая позиции последних, А.В. Климович указывает на отсутствие единого мнения о том, какой нормой Свода законов должен быть обоснован основанный на этом обязательстве кондикционный иск. Среди высказываемых мнений было обращение к ст. 684 (всякий обязан вознаградить за вред и убытки, причиненные им другому его деяниями или упущениями), ст. 691 (каждый имеет право отыскивать своё имущество из чужого неправомерного владения), ст. 693 (относительно защиты обязательственных прав, вытекающих из договоров и правонарушений), ст. 699 (способ приобретения должен быть законным). При этом ученый добавляет, что нередко Сенат, рядом с цитируемой ст. 574 Свода законов, обращался и к приведенным нормам, в частности к положениям ст. 691, ст. 693 и ст. 609, согласно которым всякий, кто владеет чужим имуществом, хотя бы и добросовестно, должен возвращать его собственнику [5, с. 47].

Исследовав выводы Сената в соответствующих гражданских делах, И.Э. Берестова утверждает, что обязательства по приобретению, сохранению имущества без достаточного правового основания рассматривались им как последствия, вытекающие из действий, построенных по системе генерального деликта. Сенатом было четко установлено, что бесплатный переход ценностей из рук в руки не предусматривался, и никто не имел права обогащаться за чужой счет без законного на то основания [6, с. 30]. К такому же

выводу приходил и Г.Ф. Шершеневич, утверждая, что обогащение одного лица в ущерб другому без достаточного юридического основания создает обязательство вернуть присоединенную ценность – никто не должен обогащаться в ущерб другому [7, с. 403].

Вообще, достижением тогдашней цивилистической мысли следует считать формирование базовых условий возникновения обязательств по приобретению, сохранению имущества без достаточного правового основания, к которым были отнесены: 1) сам факт обогащения как увеличения стоимости имущества путем присоединения к ней новой ценности или путем сохранения той ценности, которая должна была выйти из состава имущества; 2) обогащение должно быть в ущерб потерпевшему или за его счет, то есть обогащению получателя должно отвечать (хотя и не обязательно пропорциональное) уменьшение имущества потерпевшего в результате выбытия из его состава определенной ценности или непоступления той, которая должна была войти в его состав; 3) отсутствие юридического основания для обогащения одного лица за счет другого, то есть такое обогащение не основано на соглашении, законе или любой другой правовой основе [5, с. 49].

В отдельных случаях, в частности на практике, к таким условиям относились также отсутствие умысла со стороны приобретателя, направленного на получение или сохранение имущества, что связывалось с применением иска о нанесении ущерба, если в действиях приобретателя была вина [8, с. 55–56]. К вопросу важности вины как условия возникновения долга возврата безосновательно приобретенного, сохраненного имущества в рамках кондикционных обязательств вернемся дальше.

Таким образом, Правительствующий Сенат был вынужден преодолевать пробелы в тогдашнем гражданском законодательстве Российской империи путем применения аналогии закона при регулировании обязательств из неосновательного обогащения, обращаясь к ближайшим к ним деликтным обязательствам. Это свидетельствовало о развитии имущественных отношений в обществе, формировании реальной потребности в нормативном



закреплении и социальном утверждении института обязательств по приобретению, сохранению имущества без достаточного правового основания. В пользу этой позиции говорят следующие попытки кодификации гражданского законодательства на территории Российской империи.

Так, не принятый проект Гражданского уложения 1905 года [9], что до сих пор высоко оценивается как результат цивилистической мысли и достижение в истории кодификации частного права, в том числе и на украинских землях [10, с. 230], уже содержал развернутые положения относительно обязательств из неосновательного обогащения («возвращение недолжно полученного»). Этому институту было посвящено 5 статей (ст. ст. 2596–2600) в рамках отдельной главы III раздела III Книги пятой Гражданского уложения.

К ключевым позициям Главы III принадлежали закрепления общего долга лица, получившего что-нибудь в качестве исполнения существующего или недействительного обязательства вернуть полученное или его стоимость, что устанавливается также на уровне ч. 2 ст. 1213 действующего Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины) [11], когда в случае невозможности вернуть в натуре потерпевшему неосновательно приобретенное имущество возмещается его стоимость, которая определяется на момент рассмотрения судом дела о возвращении имущества.

Но, в отличие от норм ГК Украины, ст. 2596 проекта Гражданского уложения предусматривала возможность невозврата неосновательно приобретенного, при условии, если лицо докажет: 1) что требующий возвращения знал во время исполнения о несуществовании или недействительности обязательства или должен был произвести удовлетворение по нравственной обязанности или по требованиям приличия, или 2) что обязательство после исполнения сделалось действительным. Проблематика, описанная в первой части первого из оснований (по понятным причинам, опустим здесь анализ категорий нравственной обязанности и требований приличия), получает правовое регулирование в плоскости общих правил недействительности сделки, закрепленных в § 2 главы 16 ГК

Украины, в частности в ст. 230, которой регламентируются правовые последствия совершения сделки под влиянием обмана, и ст. 216, устанавливающей правовые последствия недействительности сделки – каждая из сторон обязана возвратить другой стороне в натуре все, что она получила во исполнение этой сделки, а в случае невозможности такого возврата, в частности тогда, когда полученное заключается в пользовании имуществом, выполненной работе, предоставленной услуге, – возместить стоимость полученного по ценам, существующим на момент возмещения.

Что касается непосредственно использованной в проекте Гражданского уложения формулировки «(не) действительности обязательства» согласны с позицией, согласно которой подчеркивается недопустимость такой конструкции, как недействительность обязательства, что по своей сути является эклектичной и алогичной, поскольку, обращаясь к аргументации В.И. Крата, обязательство представляет собой правоотношение, состоящее из права кредитора и обязанности должника, в то время как в цивилистической доктрине традиционно недействительность связывается с юридическим фактом (сделкой, договором и др., что является одними из оснований возникновения обязательства), что обуславливает наступление определенных правовых последствий (возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей). Экстраполяция содержания обязательства сквозь призму недействительности приведет к наличию недействительности всего или части права кредитора и обязанности должника, что недопустимо [12, с. 412–413].

Предписания следующей ст. 2597 проекта Гражданского уложения свидетельствуют о том, что институт обязательств из неосновательного обогащения даже в рамках достижений этого прогрессивного и комплексного документа еще полностью не «освободился» от применения к его регламентации механизмов, присущих другим гражданско-правовым отношениям. Указанная норма закрепляла, что получивший имущество в собственность по несуществующему или недействительному обязательству должен возвратить имущество тому, от кого оно получено, по

правилам о незаконном, добросовестном или недобросовестном, владении.

Основываясь на этом, ст. 2598 устанавливала два случая, в зависимости от добросовестности приобретателя: 1) тот, кто добросовестно принял чужие услуги или пользовался чужим имуществом по несуществующему или недействительному обязательству, должен вознаградить другую сторону за ее услуги или за пользование ее имуществом в размере полученной имущественной пользы или сделанного сбережения; 2) Если принявший чужие услуги или пользовавшийся чужим имуществом знал, что он не имел на это права, то он обязан вознаградить другую сторону за ее услуги или за пользование ее имуществом по цене, существовавшей в месте и во время оказания услуг или пользования имуществом, и возместить понесенные сверх того убытки по общим правилам о вознаграждении за вред, причиненный недозволенными деяниями (ст. 2598).

Подобная дифференциация обязанностей лица, которое безосновательно приобрело или сохранило имущество без достаточного правового основания, в зависимости от правомерности или неправомерности (добросовестности или недобросовестности) его поведения является устаревшей и сегодня не соответствует универсальной правовой природе исследуемого института обязательств из неосновательного обогащения. В литературе по этому поводу отмечается, что для возникновения обязательства, предусмотренного ст. 1212 ГК Украины, важен сам факт неосновательного получения или сохранения, а не конкретное основание, по которому это произошло, которыми могут выступать любые юридические факты, как предусмотренные, так и не предусмотренные законом (правомерные и неправомерные действия как самого неосновательно обогатившегося лица, так и потерпевшего или третьих лиц, судебное решение). Отмечается, что для определения обязательства таким, что возникло в результате приобретения, сохранения имущества без достаточного основания, решающее значение имеет не характер поведения приобретателя (правомерное или неправомерное) и не юридические факты, на основании которых возникает это обязательство (сделки, события или



поступки), а отсутствие предусмотренных законом или сделкой оснований для приобретения или сбережения имущества [13, с. 545].

Этот принцип нашел отражение, в частности, в ч. 2 ст. 1212 ГК Украины, согласно которой положения главы (посвященной обязательствам из приобретения, сохранения имущества без достаточного правового основания) применяются независимо от того, стало ли неосновательное приобретение или сохранение имущества результатом поведения приобретателя имущества, потерпевшего, других лиц или следствием события. Интересно, что частично эта же логика отражалась в ст. 2600 проекта Гражданского уложения, что распространяла рассматриваемые выше правила и на те случаи, когда лицо без законного основания получило имущество или имущественную выгоду не вследствие ошибки самого потерпевшего, а в связи с действиями постороннего лица или сил природы.

Дополнительно ст. 2599 проекта Гражданского уложения регулировала и последствия действий, что основывались на несуществующем или недействительном обязательстве: принявший на себя обязательство, установивший вотчинное право в своем имении или отказавшийся от права в пользу другого лица на основании несуществующего или недействительного обязательства вправе требовать освобождения от принятого обязательства, возвращения переданных документов и, вообще, восстановления прежнего положения.

В.В. Былков среди особенностей дореволюционного правового регулирования обязательств вследствие неосновательного обогащения отмечал: 1) отсутствие в писаном праве соответствующих нормативных положений; 2) противоречивость кассационной практики Правительствующего Сената; 3) неоднозначное отношение к неосновательному обогащению цивилистов. При этом ученый подчеркивает, что дореволюционная практика признавала право потерпевшего на возмещение в результате такого обогащения, применяя по аналогии нормы законодательства о деликтных обязательствах и, в большей степени, положения доктрины римского права [14, с. 80]. Наряду с этим высказывались предположения,

что обязательства из неосновательного обогащения рассматривались Сенатом как вытекающие из действий, построенных по системе генерального деликта, а правило ст. 574 не является исчерпывающим по своему характеру [4, с. 64].

На отсутствие в решениях Сената полной картины правового понимания содержания и места обязательств по приобретению, сохранению имущества без достаточного правового основания в правовой системе гражданского законодательства дореволюционной России указывает и И.Э. Берестова [6, с. 33].

Выводы. Подытоживая вышеизложенное, можно резюмировать, что обязательства из неосновательного обогащения в дореволюционный период еще находились на этапе своего становления. В связи с отсутствием законодательного закрепления ключевое место занимали фрагментарные и непоследовательные позиции Сената Российской империи, а сам институт обязательств по приобретению, сохранению имущества без достаточного правового основания не характеризовался наличием самостоятельных механизмов его правового регулирования, как в случае со Сводом законов гражданских, когда Сенатом применялась аналогия закона для распространения на обязательства из неосновательного обогащения положений деликтного права, так и по поводу проекта Гражданского уложения, которым хоть и планировалась достаточно детальная регламентация этого института, но с заимствованием подходов, присущих урегулированию добросовестного и недобросовестного владения.

Однако достижения дореволюционной правовой доктрины и положения, заложенные в рамках проекта Гражданского уложения, нашли развитие уже в советском гражданском законодательстве, которое станет предметом наших дальнейших научных исследований.

Список использованной литературы:

1. Пучкова Г.В. Зобов'язання, що виникають внаслідок безпідставного набуття або збереження майна за римським приватним правом, та їх рецепція у цивільному законодавстві

України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2007. 198 с.

2. Звід законів цивільних Російської імперії, 1832 року (видання 1914 року). *Кодифікація цивільного законодавства на українських землях*. Київ : Правова єдність, 2009. Т. 2 / уклад. : Ю.В. Білоусов та ін. ; за ред. Р.О. Стефанчука та М. О. Стефанчука. С. 9–238.

3. Гранат М.А. Неосновательное обогащение в гражданском праве России : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Казань, 2005. 219 с.

4. Слесарев А.В. Обязательства вследствие неосновательного обогащения : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2002. 202 с.

5. Климович А.В. Кондикционные обязательства в гражданском праве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Владивосток, 2002. 246 с.

6. Берестова І.Е. Зобов'язання з набуття, збереження майна без достатньої правової підстави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2004. 202 с.

7. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). Москва : Спарк, 1995. 556 с.

8. Спирина Т.В. Обязательства из неосновательного обогащения : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Самара, 2006. 224 с.

9. Цивільне уложення. Проект 1905 року. *Кодифікація цивільного законодавства на українських землях*. Київ : Правова єдність, 2009. Т. 2 / уклад. : Ю. В. Білоусов, І. Р. Калаур, С. Д. Гринько та ін. ; за ред. Р. О. Стефанчука та М. О. Стефанчука. С. 453–678.

10. Спасибо-Фатеева І. Фундаментальне дослідження історії кодифікації цивільного законодавства. *Право України*. 2009. № 11. С. 229–232.

11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

12. Крат В.І. Недійсність зобов'язання. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листопада 2013 р. Харків, 2013. С. 411–413.

13. Цивільне право України : підручник : у 2 т. / Борисова В.І.



(кер. авт. кол.) та ін. ; за заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Київ : Юрінком Інтер, 2004. Т. 2. 552 с.

14. Былков В.В. Проблемы правоотношений, возникающих вследствие неосновательного обогащения : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Краснодар, 2004. 211 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Деменко Сабина Александровна – аспирант Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Demenko Sabina Aleksandrovna – Postgraduate Student of Taras Shevchenko National University of Kyiv

masinovskayas@gmail.com

УДК 342.92

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Мария ДЕМИДОВА,

судья

Хозяйственного суда Черниговской области

АННОТАЦИЯ

В статье раскрывается сущность правового статуса субъектов публичного администрирования, которая характеризуется его отличием от таких понятий, как «правовое положение», «правосубъектность», «правовой модус» и «компетенция». В работе характеризуются основные признаки правового статуса субъектов публичного администрирования, ведущим из которых определяется публичность как ведущий принцип и как характеристика деятельности субъектов публичного администрирования.

Ключевые слова: субъект публичного администрирования, статус, правовой статус, правовое положение, компетенция, правосубъектность, правовой модус.

THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE LEGAL STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECTS

Mariya DEMIDOVA,

Judge of the Economic Court of Chernihiv region

SUMMARY

The article reveals the essence of the legal status of the subjects of public administration, which is characterized by its difference from such concepts as “legal status”, “legal personality”, “legal modus” and “competence”. The paper describes the main features of the legal status of public administration entities, leading to which publicity is defined as a guiding principle and as a characteristic of the activity of public administration entities.

Key words: subject of public administration, status, legal status, legal status, competence, legal personality, legal modus.

Постановка проблемы. Публичное администрирование является для Украины достаточно новым направлением развития отношений между государством и гражданским обществом. Попытки обосновать особенности этого явления только обретают на данный момент свою «научную осознанность» и в связи с этим не всегда носят системный характер. Наличие в системе публичного администрирования важных составляющих дает толчок для их изучения, который, к сожалению, носит разобщенный характер. Также наблюдается уход авторами в отдельные отраслевые сферы предоставления публичных услуг, что не дает возможности создать единую, целостную картину понимания составляющих механизма публичного администрирования. В первую очередь это касается субъектов публичного администрирования и их правового статуса.

Актуальность темы исследования. Учитывая также то, что содержание понятия «правовой статус» до сих пор является спорным как в теории права, так и, соответственно, в отраслевых науках, избранная для осмысления тема является достаточно актуальной.

Целью данного исследования является рассмотрение понятия и признаков правового статуса субъектов публичного администрирования. В связи с этим к **задачам исследования** стоит отнести определение понятия «правовой статус субъекта публичного администрирования», определение его признаков и его связь со схожими понятиями, такими как «правосубъектность», «правовое положение», «компетентность» и «правовой модус».

Состояние исследования. На сегодняшний день понятие и сущность правового статуса субъектов публичных отношений изучаются многими



зарубежными и отечественными теоретиками. Нам бы хотелось отметить среди них работы В. Аверьянова, В. Бевзенко, В. Галушко, С. Кивалова, Т. Кравцовой, О. Муzychука, Ф. Мошера, Р. Родоса, В. Синюгина, М. Шиленко, Б. Чепмена, и других. Однако, несмотря на наличие определенных научных наработок, наблюдается спорность в понимании категории «правовой статус» и недостаточная изученность непосредственно правового статуса субъектов публичного администрирования.

Изложение основного материала.

Понятие «статус» достаточно часто встречается в украинском законодательстве. Оно присутствует более чем в 1500 нормативных актах. Словосочетание «статус» и «правовой статус» встречается также в важных законодательных актах, связанных с органами исполнительной власти и местного самоуправления, которые, как известно, относятся к субъектам публичного администрирования, например, в Законах Украины «О местном самоуправлении в Украине» (ст. ст. 14, 24), «О статусе депутатов местных советов» (ст. ст. 1, 7, 50), «О центральных органах исполнительной власти» (ст. ст. 4, 6, 13) и других. Соответственно, это говорит о важности данных категорий как для теории права, так и для практики реализации публичного администрирования.

Дефиниция «статус» происходит от латинского *status* и понимается как состояние, сложившееся положение, положение [устанавливается и регулируется нормами национального и международного права;

- носит специальный характер, поскольку распространяется только на субъектов публичного администрирования;

- имеет сложную структуру, элементы которой являются взаимозависимыми и взаимодействующими;

- цель, структура и формы реализации правового статуса субъектов публичного администрирования отражают их предназначение – взаимодействие с гражданским обществом, обеспечение прав и свобод человека, демократических основ реализации государственного управления, обеспечения защиты общечеловеческих ценностей;

- характеризуется динамичностью (изменчивостью). Изменчивость правового статуса (при его относительной временной стабильности) характеризуется процессами в обществе, а также результатами законодательной и правоприменительной деятельности.

Ведущим же признаком, который отличает правовой статус субъектов публичного администрирования, является публичность. Этот признак находит свою реализацию в разных аспектах правового статуса, а именно: на общем уровне он проявляет себя как принцип публичности, в других случаях – как условие деятельности субъектов публичного администрирования. В качестве принципа деятельности субъектов публичного администрирования публичность предусматривает широкое участие граждан в решении вопросов управления и судебный контроль над органами исполнительной власти и местного самоуправления, открытость функционирования данных органов [20, с. 275]. В связи с этим верным является замечание Т.В. Бельской относительно того, что публичность как феномен проявляется во всех человеческих объединениях, поскольку она обусловлена свойствами власти, которая функционирует во всех сферах человеческой жизни [21, с. 17].

Также признак публичности указывает на то, что деятельность субъектов публичной администрации осуществляется в интересах общества прозрачно, с целью сохранения человеческих ценностей, обеспечения прав и свобод человека. Кроме того, признак публичности в правовом статусе затрагивает и самих субъектов публичного администрирования, относя их к так называемым «публичным лицам». Данное понятие на сегодняшний день является предметом научных дискуссий, поскольку очень редко используется в украинском законодательстве. Но важность его влияния на понимание сущности правового статуса субъектов публичной администрации является неоспоримой.

Вывод. Основываясь на проведенном анализе, делаем вывод, что правовой статус субъектов публичного администрирования – это динамичное, нормативно закрепленное положение субъектов публичного администрирования, которое, являясь выражением

их правосубъектности, характеризует их в качестве полноправных субъектов публичных правоотношений.

Список использованной литературы:

1. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика: Близько 60 000 слів / за заг. ред. проф. В.С. Калашника. Харків : ФОП: Співак Т.К., 2009. 960 с.

2. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

3. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 95–98.

4. Баранов А.В. Теория государства и права : учебное пособие ; под ред. д-ра философ. наук М.М. Журавлева. Томск : Издательский Дом Томского государственного университета, 2014. 138 с.

5. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18.

6. Белькова Елена Геннадьевна Статус субъекта права. *Известия БГУ*. 2007. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/status-subekta-prava> (дата обращения: 10.08.2019).

7. Санжарук Т.О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. № 25–29. С. 122–128.

8. Хаустова М. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3. С. 29–38.

9. Матузов Н.И. Малько А.В. Теория государства и права : учебник. Юристъ, 2004. 245 с.

10. Административное право. Общая и особенная части : учебник / под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. Москва : МВШМ МВД СССР, 1986. 487 с.

11. Словарь иностранных слов. 12-е изд., стереотип. Москва : Рус. яз., 1985. 608 с.



12. Витрук Н.В. Избранное. Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990. Москва : Российская академия правосудия, 2012. Том 1. 609 с.

13. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

14. Юридична енциклопедія в 6 т. / ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С, 2003. 736 с.

15. Забарний Г.Г., Каложний Р.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. 368 с.

16. Андриив М.М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 2–8.

17. Адміністративне право України: академ. курс : підручник : у 2 т. Київ, 2004. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). 584 с.

18. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва : «Статут», 1999. 712 с.

19. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2008-1/08momiec.pdf> (дата звернення: 12.08.2019).

20. Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. 1108 с.

21. Бельська Т. Публічність як ознака суспільно-політичних явищ. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012. № 2 (10). С. 16–20.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Демидова Мария Александровна – судья Хозяйственного суда Черниговской области

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Demidova Mariya Aleksandrovna – Judge of the Economic Court of Chernihiv region

uk_dgu@ua.fm

УДК 342.95:621.39(477)

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ СВЯЗИ В УКРАИНЕ

Константин ЗАЙЧКО,

начальник научно-исследовательского отдела научно-исследовательской лаборатории специальных технических средств Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование особенностей осуществления публичного контроля в сфере связи в Украине. На основе обобщения различных научных подходов к определению сущности, характера и правовой природы категории «контроль» сформулировано определение понятия «публичный контроль в сфере связи в Украине». Проведен сравнительный анализ с понятием «надзор». Акцентируется внимание на том, что решение проблем как теоретического, так и практического характера в осуществлении публичного контроля в сфере связи в Украине будет способствовать повышению эффективности публичного администрирования в указанной сфере.

Ключевые слова: контроль, публичный контроль, связь, сфера связи, надзор.

FEATURES IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF COMMUNICATIONS IN UKRAINE

Konstantyn ZAICHKO,

Head of the Research Department of the Research Laboratory For Special Technical Teams of the State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

SUMMARY

The article studies the features of public control in the field of communications in Ukraine. Based on a synthesis of various scientific approaches to determining the nature, nature and legal nature of the category “control”, a definition of the concept of “public control in the field of communications in Ukraine” is formulated. A comparative analysis with the concept of “supervision”. Attention is focused on the fact that solving problems of both theoretical and practical nature in the implementation of public control in the field of communications in Ukraine will contribute to increasing the effectiveness of public administration in this area.

Key words: control, public control, communication, sphere of communications, supervision.

Постановка проблемы. Развитие социального, правового государства в Украине и формирование рыночных отношений сопровождаются усложнением процессов в социальной, экономической и политической сферах общественного развития. При таких условиях значительная роль отводится государству, его механизму, от которого требуются организованность, четкость деятельности и согласованное взаимодействие всех его элементов, в том числе и в сфере связи, поскольку в последнее время в Украине крайне возросла потребность в использовании сотовой, мобильной, почтовой связи и т.п. Современная связь является одной из приоритетных отраслей эко-

номики, задача которой заключается в удовлетворении разнообразных потребностей требовательных потребителей. Однако сегодня существуют определенные проблемы как теоретического, так и практического характера в осуществлении публичного контроля в сфере связи в Украине, решение которых будет способствовать повышению эффективности публичного администрирования в указанной сфере.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточной степенью раскрытия вопросов осуществления публичного контроля в сфере связи в Украине.

Состояние исследования. Отдельные вопросы, связанные с государственным



ным регулированием сферы телекоммуникаций и разных видов связи, были исследованы в трудах таких ученых, как И. Аристова, Н. Богун, Р. Боровков, В. Дрешпак, И. Кобзев, С. Кузниченко, А. Муzychук, А. Кучеренко, В. Невадовский, Е. Тер-Степанян и др. Однако комплексного исследования вопросов, касающихся непосредственно особенностей осуществления публичного контроля в сфере связи, в Украине не проводилось. Вышеизложенное не только обусловило выбор темы статьи и ее актуальность, а также необходимость более комплексного научного изучения данного вопроса.

Целью и задачей статьи является определение особенностей осуществления публичного контроля в сфере связи в Украине.

Изложение основного материала. Публичный контроль является одним из инструментов достижения текущих и перспективных целей в процессе формирования в Украине развитого гражданского общества, развития ее как демократического, социального, правового государства. Он является одним из факторов эффективности принятия управленческих решений на государственном уровне, необходимым условием их реального исполнения. В Украине отношение к публичному контролю в последние годы отмечалось противоречивыми мотивациями от неприятия его с провозглашением независимости государства и построением рыночных отношений к желанию опять все контролировать, особенно при возникновении сложных проблем на пути социально-экономических преобразований. Однако следует учитывать, что государство всегда должно иметь определенное влияние на развитие основных общественных процессов.

Необходимо признать, что практика осуществления публичного контроля как одной из форм управленческой деятельности остается в наше время недостаточно эффективной, так как работа соответствующих контролирующих органов недостаточно упорядочена, а создание новой системы публичного контроля происходит крайне медленно и противоречиво, не основываясь на достаточных научно-теоретических наработках. В частности, не учитывается, что в противовес доминиру-

ющей в прошлом карательной роли контроля, он должен приобретать преимущественно информационно-аналитическое содержание [1]. Особенно актуальным является вопрос осуществления публичного контроля в сфере связи.

Следует заметить, что на сегодняшний день в юридической литературе уделяется недостаточное внимание освещению вопросов относительно осуществления публичного контроля в отдельных сферах, особенно в тех, которые в последнее время довольно стремительно развиваются. Для отечественной правовой науки разработка проблем публичного контроля в сфере связи на современном этапе является сравнительно новым направлением научного поиска, который должен учитывать реалии сегодняшних дней.

Для выяснения особенностей осуществления публичного контроля в сфере связи, по нашему мнению, необходимо, прежде всего, определить понятие «контроль» и установить его этимологию.

Словарь иностранных слов [2] указывает происхождение слова «контроль» (от фр. «controle») и определяет его как проверку или наблюдение с целью проверки. Французское «controle» образовалось от сложения двух латинских слов: «contra» и «role». «Contra» – это префикс, означающий «противодействие», «противоположность», а «role» – мера воздействия, значение, степень участия в чем-то. При таких обстоятельствах слово «контроль», кроме «проверки» или «надзора с целью проверки», означает и «противодействие». Очевидно, это противодействие направлено на нежелательный результат с целью его устранения. Поэтому будет правильнее слово «контроль» толковать как проверку, а также наблюдение с целью проверки для противодействия чему-то нежелательному, то есть выявление, предупреждение и пресечение противоправного поведения со стороны кого-либо [2, с. 37]. Однако следует заметить, что содержание термина «контроль» в толковых словарях раскрывается через термин «надзор». Есть и обратная ситуация, при которой термин «надзор» определяется с помощью термина «контроль». То, что термины «контроль» и «надзор» очень близки, подтверждает

В.Т. Бусел [3, с. 931]. В обычном понимании значение этих слов одинаково: наблюдение (временное или постоянное) с целью надзора, проверки за кем-либо (чем-либо), за соблюдением каких правил [3, с. 992, 931]. Их объединяет и общая цель – обеспечение законности и дисциплины.

Следует заострить внимание на том, что законодатель зачастую понятие надзора и контроля не разграничивает. Так, ст. 19 Закона Украины «О телекоммуникациях» устанавливает, что надзор за рынком телекоммуникаций осуществляется путем контроля качества телекоммуникационных услуг путем контроля соблюдения субъектами рынка телекоммуникаций законодательства, стандартов и других нормативных актов в сфере телекоммуникаций [4]. Вообще стоит согласиться с тем, что понятия «контроль» и «надзор» в большинстве нормативно-правовых актов сочетаются [5].

Главным отличием контроля от надзора, по мнению профессора В.М. Гаращука, является то, что «контролирующий орган, в отличие от надзорного, имеет право вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного объекта (иногда до подмены собой его руководящего органа), а также то, что контролирующие органы имеют право привлекать виновных к правовой ответственности» [6, с. 45]. Как подчеркивает О.Ф. Андрийко, контроль является объективным общественным явлением, результатом его развития, без которого оно не может обойтись в дальнейшем. Контроль выступает неотъемлемой частью развития общества [7, с. 24].

Наряду с широким понятием контроля как деятельности, которая имеет место в работе всех государственных органов и является общественным явлением, контроль рассматривают и в узком смысле – как деятельность органов контроля в определенной сфере деятельности общества, которые в пределах своих полномочий наделяются функцией контроля, являющейся основным видом их работы, и которые с помощью присущих им форм, методов и определенных процедур осуществляют контроль [7, с. 27]. Так, например, отдельные авторы указывают, что надзор является видом деятельности соответствующих органов, близким



к контролю. Но тут же высказывают мнение и о надзоре как отдельной форме (виде) контроля, имеющей свои особенности: надзор осуществляется государственными органами за объектами, которые им организационно не подчинены, тогда как контроль касается подчиненных субъектов; в процессе надзора применяются меры административного воздействия, тогда как по результатам контроля могут применяться и дисциплинарные меры; административный надзор осуществляется за соблюдением соответствующих субъектов норм и правил, тогда как контроль – в отношении деятельности подконтрольных объектов в целом или отдельных ее аспектов [8, с. 349–350].

Д.М. Бахрах отмечает: «Надзорная деятельность является составной частью государственного управления. Ее главная задача – обеспечить качество услуг и безопасность граждан, общества и государства. Известно, что контроль включает в себя надзор за законностью и целесообразностью деятельности, ее оценку с позиций социально-политических, организационно-технических, научных, правовых. Но во многих случаях для обеспечения свободы граждан, выполнения обязанностей предприятиями и организациями контрольные полномочия субъектов власти ограничены – им предоставляется возможность осуществлять только надзор. В тех же случаях, когда между теми, кого проверяют, и теми, кто проверяет, нет организационной подчиненности, проведение контроля и надзора необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов власти, которые не отвечают за ее последствия» [9, с. 40]. По нашему мнению, именно позиция Д.М. Бахраха является наиболее приемлемой и актуальной для настоящего, ведь построение в Украине правового государства, переход на рыночные отношения и стремление к интеграции в Евросоюз требуют четкого распределения понятий «контроль» и «надзор» и, соответственно, сокращение государственного вмешательства как в деятельность организаций, так и в жизни граждан путем расширения границ надзора за счет сужения границ контроля [5].

Сущность публичного контроля заключается в наблюдении и проверке

развития общественной системы и всех ее элементов в соответствии с определенными направлениями, а также в предупреждении и исправлении возможных ошибок и неправомерных действий, препятствующих такому развитию. Контроль тесно связан с другими видами государственной деятельности и может входить в их состав как определенная часть, в то время как самостоятельная функция управления контроль имеет специфический характер. Поэтому контроль как определенный вид деятельности можно рассматривать в качестве самостоятельного явления или составной других видов деятельности государства и функций его органов [5].

Контроль, по мнению В.М. Гаращука, – одна из основных форм государственного управления, без применения которой управленческая деятельность теряет смысл и требует определенной стандартизации [10]. К сожалению, в Декрете Кабинета Министров Украины «О государственном надзоре за соблюдением стандартов, норм и правил и ответственности за их нарушение» от 8 апреля 1993 г. речь идет лишь о производственных, потребительских и технических стандартах. Сейчас в Украине отсутствует единый нормативно-правовой акт, в котором четко были бы определены: принципы и направления публичного контроля; его виды, формы и методы; общие правила контрольной процедуры; правила взаимоотношений контролирующих органов между собой и с правоохранительными органами и т.д. (то есть общие стандарты контроля).

Стандартизация публичного контроля в сфере связи должна продвигаться и путем окончательного законодательного закрепления понятий: «ведомственный», «межведомственный» и «над (или вне) ведомственный» контроль, выделение их отличительных признаков, условий и процедур осуществления [11]. Известно, что такие понятия, как «межведомственный» и «надведомственный» контроль, используются только в научной и учебной юридической литературе. Несмотря на наличие соответствующих нормативно-правовых актов, в которых говорится о ведомственном контроле, четкого приемлемого законодательно-определенного такого контроля нет.

Даже Постановление Кабинета Министров Украины «Об осуществлении министерствами, другими центральными органами исполнительной власти внутреннего финансового контроля» от 22.05.2002 г. № 658 начинается не с определения сущности или понятия, а с задач ведомственного контроля (п. 1). И только последнее предложение этой нормы и п. 2 косвенно наталкивают на его понимание, указывая, что он производится на предприятиях, в учреждениях и организациях, которые принадлежат к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти, и его организация и осуществление возлагаются на перечисленные в этом постановлении органы. К тому же, в этом акте предмет ведомственного контроля ограничен финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций, тогда как в такой предмет *de facto* входят и контроль соблюдения трудовой, исполнительной и других видов дисциплины, контроль выполнения требований природоохранного законодательства и т.д. Более того, вышеприведенный нормативно-правовой акт в п. 7 признает утратившим силу постановление Кабинета Министров Украины от 10.07.1998 г. № 1053 «О мерах по улучшению контрольно-ревизионной работы в министерствах и других центральных органах исполнительной власти». Постановление же от 22.05.2002 г. четко в упомянутую выше проблему не внесло.

Обобщая изложенное, В.М. Гаращук отметил, что стандартизация государственного контроля должна происходить в следующих направлениях: 1) четкое определение предмета государственного контроля, контроля в государственном управлении, других сферах, подконтрольных государству; 2) законодательное разграничение контроля и других близких по формам и целям видов деятельности (прокурорского надзора, экспертизы, оперативно-розыскной работы и т.п.); 3) пересмотр системы контролируемых органов, определение и законодательное закрепление их исчерпывающего перечня, правового статуса, устранение параллелизма и дублирования в их работе; 3) разработка механизма взаимодействия контролируемых



органов между собой и с правоохранительными органами; 4) дальнейшая детализация в нормативно-правовых актах принципа законности, согласно которому государственный контроль может осуществляться только: а) компетентными органами (должностными лицами); б) в пределах их контрольных полномочий; в) соблюдение процедур (сроков, форм, методов и т.д.) контроля; 5) совершенствование законодательного закрепления и оформления результатов контроля (собранный информации, подтверждения ее легитимности и т.п.); 6) законодательное решение вопросов использования в ходе контроля технических и других специальных приборов; 7) усиление ответственности контролирующей структуры (должностного лица-контроллера) перед подконтрольной структурой (лицом) за достоверность результатов контроля, отработка механизма защиты последней своих прав [11].

Контрольная деятельность (в том числе и в сфере связи) включает в себя ряд последовательных действий, которые можно разделить, по мнению В.М. Гарашука, на три стадии: подготовительную, центральную (аналитическую), итоговую. В свою очередь, они сами наполняются конкретными стадиями – действиями [12]. На подготовительной стадии производится выбор объекта контроля, определяется предмет контроля (устанавливается, что следует проверить), определяется средство осуществления контроля, подбираются (назначаются) лица, будут осуществлять контроль, составляются планы его проведения. На центральной (аналитической) стадии ведется сбор и обработка информации. Собранный информация, полученная из различных источников, анализируется, сравнивается с реальным положением дел на объекте, проверяется, поскольку данные, полученные от его руководства и из других источников, часто не совпадают. На итоговой стадии совершаются такие действия, принимаются решения по итогам контроля; эти решения доводятся до сведения руководства подконтрольного объекта (а в необходимых случаях и до сведения общественности, правоохранительных органов, других лиц, которые заинтересованы в результатах контроля); оказывается помощь подконтроль-

ной структуре в наведении порядка на объекте; осуществляется последующий контроль исполнения принятых решений [6, с. 87–88].

Однако следует заметить, что некоторые действия при проведении контроля не всегда имеют место на отдельных стадиях. Например, не всегда результат контроля необходимо доводить до сведения общественности или правоохранительных органов (но не всегда – до сведения заинтересованных лиц). Это общая схема, которой, как правило, пользуются работники контрольных органов.

Государство в лице уполномоченных на то органов является одним из главных субъектов осуществления контрольной функции в обществе, поскольку может реально влиять на общество, полагаясь и на средства контроля [7, с. 23].

Таким образом, учитывая вышеизложенное относительно публичного контроля, попробуем дать определенное понятие «публичный контроль в сфере связи», под которым, по нашему мнению, следует понимать особый вид деятельности, осуществляемый уполномоченными на то органами и должностными лицами, обеспечивающий систематическую проверку выполнения положений законодательных и других нормативно-правовых актов в сфере связи, соблюдения дисциплины и правопорядка объектами публичного контроля и заключающийся во вмешательстве контролирующих органов, при определенных условиях, в оперативную деятельность подконтрольных органов, предоставлении им обязательных для исполнения правовых предписаний [5].

В общем контроль используется для проверки соответствия деятельности участников общественных отношений установленным нормам права, в рамках и пределах которых они должны действовать. Задача контроля заключается в установлении результатов деятельности определенных субъектов, выявлении допущенных отклонений от принятых требований, принципов организации, выявления причин этих отклонений, а также в определении путей преодоления их последствий в работе для эффективного функционирования всей системы подконтрольных объектов [13]. С помощью контроля,

который в науке управления называют обратной связью, субъект управления получает информацию о результатах деятельности, а также о тех ошибках и изменениях ситуации, которые могут привести к невыполнению поставленных задач или получения совсем других результатов. Имея такую информацию, можно оперативно вмешаться, привести рычаги управления в соответствие с возникающими условиями и предупредить нежелательные последствия.

Отметим, что публичный контроль в сфере связи является своеобразным универсальным институтом, имеющим как текущий, так и ретроспективный и перспективный характер. Текущий контроль в сфере связи, как и в любой другой сфере, помогает проанализировать осуществление соответствующего вида деятельности, выявить ее недостатки и преимущества, уязвимые и сильные места. А вот ретроспективный характер влияния помогает избежать возможных нежелательных результатов в перспективе путем проведения мониторинга деятельности в прошлом. С помощью перспективного контроля можно прогнозировать состояние деятельности подконтрольных объектов в будущем, что также является одним из необходимых инструментов реализации публичного контроля в исследуемой сфере. Как видим, ретроспективный и перспективный направления публичного контроля взаимодополняют друг друга при выполнении своих задач.

Цели публичного контроля в сфере связи можно разделить на стратегическую и тактическую. Стратегической целью контроля является обеспечение законности и дисциплины как в обществе вообще, так и в каждой отдельной области управления. Тактическая же цель заключается в наблюдении и анализе соответствия деятельности объектов управления установленным нормам.

Наряду с контролем, государственные органы в сфере связи (Кабинет Министров Украины, Министерство инфраструктуры Украины, Национальная комиссия по вопросам регулирования связи Украины (НКВРС), Государственная инспекция связи, которая является структурным подразделением НКВРС, Украинский государственный центр радиочастот, Национальный



совет по вопросам телевидения и радиовещания) осуществляют такие близкие к нему виды деятельности, как надзор и мониторинг. Поэтому необходимо отметить различия между названными явлениями. Так, к наиболее характерным особенностям надзора относятся следующие: а) осуществляется государственными органами по объектам, которые им организационно не подчинены, тогда как контроль касается организационно подчиненных объектов (хотя в отдельных случаях он осуществляется и по отношению к подчиненным объектам); б) в процессе надзора применяются меры административного воздействия, тогда как по результатам контроля могут применяться и меры дисциплинарного характера; в) административный надзор осуществляется за соблюдением соответствующих субъектов специальных норм и правил, тогда как контроль – в отношении деятельности подконтрольных объектов в целом или отдельных ее аспектов. Поэтому надзор необходимо рассматривать как отдельную форму (вид) контроля, применение которого при выявлении нарушений может сопровождаться мерами воздействия государственно-властного характера.

Относительно мониторинга, который на практике в последнее время находит все более широкое применение, мы имеем дело также с разновидностью контроля, определенной его формой, которую по сравнению с наблюдением, по результатам воздействия, можно отнести к его пассивной форме [5]. Применение мониторинга связывают с отслеживанием ситуации или определенных процессов в осуществляемых сферах управленческой деятельности, определением степени влияния принятых управленческих решений на управленческие отношения. При этом используются методы не столько проверок, ревизий, сколько наблюдения и анализа. Именно такая форма публичного контроля является актуальной и эффективной в сфере связи, а потому получила законодательное отражение в Законе Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О радиочастотном ресурсе Украины», где в ст. 19 установлено, что радиочастотный мониторинг осуществляется в целях защиты присвоенный радиочастот, определения имеющего-

ся для использования радиочастотного ресурса Украины, эффективности использования распределенных полос радиочастот и разработки научно обоснованных рекомендаций для принятия соответствующих решений по повышению эффективности использования и удовлетворения потребностей пользователей радиочастотного ресурса Украины.

Выводы. Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что к особенностям осуществления публичного контроля в сфере связи в Украине следует отнести: 1) наличие прочной взаимосвязи между публичным контролем и функциями регулирования и управления; 2) распределение функций регулирования и управления между соответствующими государственными органами; 3) доминирование пассивных, опосредованных форм публичного контроля, например таких, как мониторинг.

Список использованной литературы:

1. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–119.
2. Словарь иностранных слов и выражений / редкол.: Е.С. Зенович; ООО Изд. Астрель. Москва : АСТ, 2004. 778 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
4. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. *Голос України*. 2003. № 244.
5. Невядовський В.О. Контроль та нагляд у сфері телекомунікації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 48. С. 194–201.
6. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків, 2002. 172 с.
7. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1999. 378 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов

(голова) та ін. Т. 1 : Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

9. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права. *Государство и право*. 1993. № 2. С. 32–43.

10. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2003. 412 с.

11. Гаращук В. Стандарти державного контролю: погляд на проблему. *Право України*. 2002. № 8. С. 88–90.

12. Гаращук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 1. С. 86–94.

13. Андрійко О.Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади : наук. доп. Київ, 2000. С. 46–60.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Запчко Константин Викторович – начальник научно-исследовательского отдела научно-исследовательской лаборатории специальных технических средств Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zaichko Konstantyn Viktorovich – Head of the Research Department of the Research Laboratory For Special Technical Teas of the State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

koller_yuriy@i.ua



УДК 340.15(470)

СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ВЗГЛЯДОВ ИЛЬИ ШРАГА

Татьяна КИНЗЕРСЬКА,
аспирант

Университета экономики и права «КРОК»

АННОТАЦИЯ

В статье раскрываются особенности формирования государственно-правовых взглядов известного адвоката, общественно-политического и государственного деятеля Ильи Шрага. Осуществляется анализ общественно-политической ситуации в стране, а также раскрываются факторы, которые непосредственно повлияли на становление его мировоззренческих ориентиров. Приводятся аргументы, что формирование государственно-правовых взглядов И. Шрагом неразрывно связано с Черниговом и Сиверским краем, где сделаны его первые шаги на профессиональном поприще, зарождается понимание гражданской позиции. Исследуется участие И. Шрага в работе городских и земских органов, где он сформировался как общественный деятель, проявил собственные интеллектуальные возможности и организационные способности.

Ключевые слова: земство, Российская империя, Черниговская губерния, Черниговская городская дума, Илья Шраг.

FORMATION OF STATE-LEGAL VIEWS OF ILYA SHRAG

Tatiana KINZERSKA,

Postgraduate student of "KROK" University

SUMMARY

The article reveals the peculiarities of forming state-legal views of a well-known lawyer, social-political and public figure Ilya Shraga. The analysis of the socio-political situation in the country is carried out, as well as the factors that directly influenced the formation of his or her outlook. It is argued that the formation of I. Shrag's state-legal views is inextricably linked to Chernihiv and the Siversky region, where his first steps in the professional field take place, and an understanding of citizenship emerges. I. Shrag's participation in the work of city and regional bodies, where he formed as a public figure, showed his own intellectual abilities and organizational abilities, is investigated.

Key words: Zemstvo, Russian Empire, Chernihiv province, Chernihiv city council, Ilya Shrag.

Постановка проблемы. Одной из важных задач отечественной украинской историко-правовой науки является исследование наследия известных юристов. Обращение к их государственно-правовым взглядам – это объективная потребность времени, которая побуждает к новой и беспристрастной оценке их творчества. Важную роль в этом контексте сыграл Илья Шраг, который на протяжении всей своей жизни отстаивал идею украинской государственности, защищал права родного народа.

Актуальность темы исследования. Исследование государственно-правовых взглядов Ильи Шрага отмечается научной и общественно-политической актуальностью. Его теоретические разработки и практическая деятельность в сфере государственного строительства дают возможность проследить особенности процессов государственного строительства в украинских землях во второй половине XIX – начале XX вв.

Состояние исследования. Данной проблеме посвящали много внимания ряд известных ученых, среди которых

Т. Демченко, Г. Курас, В. Онищенко, А. Онищенко, Л. Шара, В. Шевченко и другие. Однако государственно-правовые взгляды И. Шрага нуждаются, по нашему мнению, в более глубоком научном изучении.

Целью и задачей статьи является освещение факторов, оказавших влияние на становление государственно-правовых взглядов И. Шрага в контексте общественно-политических процессов на украинских землях во второй половине XIX – начале XX вв.

Изложение основного материала. Илья Шраг родился 23 августа 1847 г. в Черниговской губернии в городке Седнив [1]. Характерно, что с детских лет его мировоззрение формировалось в патриотическом русле, так как его окружение было украинским, вокруг преобладали украинский язык и ментальность. Уже в 1860 г. И. Шрага приняли во второй класс Черниговской гимназии [2, с. 62]. Родители тоже переехали в город. В августе 1865 г. он сдал соответствующие экзамены в Медико-хирургическую академию, но проучил-

ся там всего полтора года, переведясь на юридический факультет столичного университета. С 23 марта 1867 г. он становится студентом юридического факультета Санкт-Петербургского университета [3, с. 20–21].

В это время формируется его заинтересованность к юриспруденции, он все чаще проявляет интерес к исследованию правового статуса украинских земель, родного языка, деятельности юридических обществ и организаций, отстаивает права студенческой молодежи. Кроме того, он активно участвует в студенческой общественной жизни, которая в академии была развитой и разносторонней. Сам И. Шраг вспоминал по этому поводу: «Великоросы, украинці, грузини, вірмени, євреї жили спільним життям, збиралися до купи, гуртувалися, захоплювалися загальним рухом» [4, с. 54].

Таким образом, И. Шраг постепенно стал одним из лидеров студенческого движения. Однако за активную гражданскую позицию и высказывания против действующей власти 21 марта 1869 г. его исключили из учебного



заведения, лишив права поступления в любое иное учебное заведение. Он был выслан в Черниговскую губернию и предан надзору как «неблагонадежный» [3, с. 21].

Констатируем, что с этого момента он находился в оппозиции к действующему режиму. С правовых позиций он обличал злоупотребления правительства, конструктивно критиковал проведение реформ, видя в этом укрепление единовластия и нивелирование законных прав населения.

В Чернигове ему удалось устроиться на работу в губернскую земскую управу на должность помощника делопроизводителя. Личные качества И. Шрага позволили ему занять должность исполняющего обязанности секретаря редакции «Земского сборника». Именно здесь он получил возможность основательно ознакомиться с принципами деятельности земств, сосредоточившись на организационно-правовых основах их деятельности.

Характерно, что И. Шраг большое значение придавал научным студиям в области права. Работая в земстве, он параллельно получил возможность экстерном сдать экзамены за курс юридического факультета Киевского университета, что способствовало получению диплома юриста. Поскольку он все еще находился под наблюдением полиции, деятель добился разрешения на пребывание в Киеве. Местные власти предоставили ему положительную характеристику, и полицейские органы позволили ему командировку на три месяца.

Находясь в Киеве, И. Шраг тесно связывает свои научные интересы с уголовным правом. Очевидно, именно этот факт способствовал сотрудничеству студента с известным ученым, профессором уголовного права университета св. Владимира – Александром Кистякивским. Нужно заметить, что их знакомство продолжалось с 1867 г., со времен, когда И. Шраг учился в университете в Петербурге. А. Кистякивский заметил по этому поводу: «Шраг особенно ко мне расположенный по давнему знакомству моему с 1867 г. с ним, тогда еще студентом Петерб[ургского] у-та, по вниманию к нему на экзаменах, по ста[ран]иям моим, без ведома сначала его, о напечатании его канди-

датского очень сильного сочинения» [5, с. 212].

Профессор высоко ценил личные качества и научные интересы соискателя. Показателен тот факт, что научные исследования И. Шрага, которые легли в основу квалификационной работы «Крестьянские суды Владимирской и Московской губерний» [6], А. Кистякивский считал целесообразным обнародовать в престижном на то время специализированном издании – журнале «Юридический Вестник», который издавался в Москве [7]. Редакция согласилась взять к печати рукопись, но при условии, что научный руководитель напишет предисловие и таким образом собственным авторитетом подтвердит надлежащий высокий уровень диссертации. Как вспоминал сам профессор, редакция вела согласие опубликовать текст: «<...> если я прибавлю свое предисловие, которое бы служило для редакции ручательством, что это не ученическая работа» [5, с. 212]. Таким образом, творческие установки А. Кистякивского стали основополагающими для становления И. Шрага как ученого. После защиты квалификационной работы ему было предложено место на кафедре, однако он должен был вернуться в Чернигов.

С 1875 г. он становится помощником адвоката (присяжного поверенного) окружного суда в городе Чернигове. В начале 1878 г. его избирают членом Киевского юридического общества, которое начало свою деятельность в январе 1877 [3, с. 26]. В его состав входили известные представители правовой науки. Характерно, что только за первый год существования его численность возросла с 11 до 86. С этого момента он выполнял поручения как организационного, так и профессионального характера. Заметим, что И. Шраг получил в юридическом обществе значительный практический опыт и постепенно формировался как специалист.

Значительные профессиональные навыки он приобрел, работая в городской и земской инстанциях. Благодаря личным качествам И. Шраг был избран в Черниговскую городскую думу. Находясь в эпицентре жизни губернского города, он стал юридическим консультантом на общественных началах по важнейшим правовым вопросам, воз-

никавшим в Думе. Отметим, что одним из источников изучения деятельности И. Шрага в Черниговской городской думе являются протоколы ее заседаний. Именно протоколы свидетельствуют о значительном авторитете деятеля в этой институции. Показательно, что по результатам деятельности И. Шраг был номинирован на звание «почетного гражданина г. Чернигова», однако министерство внутренних дел не поддержало такую инициативу, отказавшись утвердить его кандидатуру [4, с. 47].

Предоставляя бесплатную правовую помощь населению, И. Шраг активно работал в земствах. Постепенно его деятельность становится особенно заметной. И. Шраг становится лидером Черниговской украинской общины. Заметим, что Черниговское губернское земство стало одним из самых эффективных во всей империи. Его протоколы и решения широко обнародовались в официальном издании «Земского сборника» и частично в «Своде постановлений», вмещающем решения губернских земских собраний с 1865 по 1882 гг. включительно.

Анализируя положение о земстве, юрист совершил сравнительный анализ документа 1865 г. с новым (1892 г.), констатируя, что в последнем нарастает идея нивелирования самостоятельности земств. Важно заметить, что закон имел целью реформировать действующее общественное управление. Исследовательница Л. Шара отмечает: «<...> закон 1892 р. надав широкі повноваження губернатору та Губернському із земських і міських справ присутствію для впливу на формування й діяльність міського громадського управління. Очільник губернії затверджував дату виборів у думу, кількість виборчих дільниць, чисельність делегованих гласних і кандидатів до них, список осіб, наділених правом голосу, обраних думців і членів управи. Губернатор також мав стежити за правильністю та законністю дій міського самоврядування. Зокрема, передбачалися контроль за поточною роботою, у тому числі питаннями, обговорюваними на засіданнях гласних; санкціонування думських постанов, насамперед, так званих обов'язкових рішень і першочергово значимих для містян; право ревізувати міську управу й підзвітні їй



установи; затверджувати та звільняти службовців виконавчих інституцій громадського управління» [8, с. 81]. Только через главу коронной администрации самоуправляемым организациям разрешалось ставить вопрос перед вышестоящими инстанциями о местных нуждах и подавать соответствующий иск в конфликтных ситуациях. Последствия таких изменений, по мнению И. Шрага, будут проявляться постепенно, поскольку еще много «лишилось старых послів, що піддержують старі, кращі традиції, але уже й тепер доволі було випадків, з яких знати, що чернігівське земство, колись таке славне, мусить звернути з старої тропи і піде новим шляхом, яким йде вже літ 10 сам уряд, і на який пильнує звернути і земство» [4, с. 77].

И. Шраг характеризовал деятельность представителей местных властей. Он принципиально выступал против поддержки земскими руководителями телесных наказаний, разрешенных на уровне волостных судов. Исследователь В. Шевченко отмечает: «Волосні суди, а також мирові посередники отримали право карати селян шляхом використання їх на громадських роботах – до 6 днів, взяття під варту – до 7 днів, штрафом – до 3 руб. та побиття різками – до 20 ударів. Проте наприкінці 80-х рр. XIX ст., особливо з появою інституту земських начальників і за їх потурання, покарання різками перетворилось на пріоритетне покарання» [9, с. 5]. Учищая это, И. Шраг неоднократно обличал многочисленные злоупотребления со стороны земского руководства Черниговской губернии. Нужно добавить, что такая ситуация была характерна для большинства тогдашних украинских земель.

Многочисленные злоупотребления деятель видел в деятельности черниговского губернатора А. Анастасьева. В «Письмах из Черниговщины» он ставит под сомнение заслуги губернатора перед императором и критикует его антинародную политику. В то же время было указано на незаслуженное избрание губернатора в Государственный Совет, поскольку он открыто поддерживал земских начальников в вопросе физического наказания крестьян.

С начала 1890-х гг. И. Шраг все чаще становится участником общественно-политической жизни. Его

сотрудничество с общественными организациями и политическими партиями способствовало формированию его гражданской позиции, осознанию идеи построения независимого государства.

Выводы. Таким образом, И. Шраг в собственных взглядах и деятельности постоянно болел за автономию украинских земель и расширение прав украинского народа. Надлежащий уровень профессиональной юридической подготовки и значительный практический опыт стали основополагающими в процессе обоснования автономии украинского государства, способствовали борьбе украинского народа за самоопределение.

Список использованной литературы:

1. Осташко Т.С. ШРАГ Ілля Людвигович. *Енциклопедія історії України*: Т. 10: Т–Я / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : В-во «Наукова думка», 2013. 688 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Shrah>
2. Адвокат Ілля Шраг – відомий і незнаний. *Вісник Національної асоціації адвокатів України*. 2017. № 6(34). С. 62–64.
3. Демченко Т.П. Батько Шраг: монографія. Чернігів : РВК «Деснянська правда», 2008. 264 с.
4. Шраг І.Л.: документи і матеріали / Упор. В.М. Шевченко, Т.П. Демченко, В.І. Онищенко. Чернігів, 1997. 166 с.
5. Кістяківський О.Ф. Щоденник (1874–1885): у двох томах. Том 1 (1874–1879) / Упорядники Шандра В.С. (старший упорядник), Бутич М.І., Глизь І.І., Франко О.О. Київ : Наукова думка, 1994. 648 с.
6. Крестьянские суды Владимирской и Московской губерний / Шраг И.; Предисл.: А. Кистяковский. Москва : Унив. тип. (М. Катков), 1877. 163 с.
7. Шраг И. Крестьянские суды Владимирской и Московской губерний. *Юридич. вестн.* 1877. Кн. III и IV (март, апр.). С. 11–48; Кн. V и VI (май, июнь). С. 52–101; VII и VIII (июль, авг.). С. 58–86; Кн. IX и X (сент., окт.). С. 61–99.
8. Шара Л. Положення 1892 р.: вплив губернатора та Губернського із

земських і міських справ присутствія на процес формування й діяльність міського громадського управління. *Сіверянський літопис*. 2015. № 5. С. 76–83.

9. Шевченко В. «Листи з Чернігівщини» І. Шрага як історичне джерело. *Шрагівські читання: збірник статей і матеріалів* / відп. ред. О.Б. Коваленко. Чернігів : Просвіта, 2012. С. 4–9.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ
Кинзерська Татяна Владимировна – аспирант Университета экономики и права «КРОК»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Kinzerska Tatiana Vladimirovna – Postgraduate student of «KROK» University

vskomor@ukr.net



УДК 347.73

ПРИНЦИПЫ НАЛОГОВ АДАМА СМИТА В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕАЛИЙ

Павел КОЛОМИЕЦ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правоведения
Полтавского института экономики и права

АННОТАЦИЯ

Результаты проведенного автором анализа структуры Налогового кодекса Украины свидетельствуют о том, что основоположные принципы налогов Адама Смита, сформулированные им в научном труде «Исследование о природе и причинах богатства народов», легли в основу нормативных положений ст. 4 «Основные принципы налогового законодательства Украины» и ст. 7 «Общие принципы установления налогов и сборов» указанного Кодекса. Это подтверждает тот факт, что написанные Адамом Смитом еще в 1776 г. в условиях, непосредственно предшествующих промышленной революции, когда капитализм был еще не развит, принципы налогов до сих пор оказывают прямое влияние на написание одного из главных нормативных документов Украины.

Ключевые слова: налог, принципы налогов, Адам Смит, Налоговый кодекс Украины.

PRINCIPLES OF ADAM SMITH TAXES IN THE CONTEXT OF MODERN ECONOMIC REALITIES

Pavel KOLOMIYETS,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Law
of Poltava Institute of economics and law

SUMMARY

The results of the author's analysis of the structure of the Tax Code of Ukraine indicate that the fundamental principles of Adam Smith's taxes, formulated by him in the scientific study "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", formed the basis for the provisions of Art. 4 "Basic Principles of Tax Laws of Ukraine" and Art. 7 "General principles for establishing taxes and fees" of the specified Code. This is confirmed by the fact that written in 1776, in the conditions immediately preceding the industrial revolution, in conditions when capitalism was not yet developed Adam Smith principles of taxes and still have a direct impact on the writing of one of the main regulatory documents of Ukraine.

Key words: tax, principles of taxes, Adam Smith, Tax Code of Ukraine.

Постановка проблемы этого исследования обусловлена результатами проведенных автором статьи мониторинга научных взглядов на принципы налогов Адама Смита и анализа структуры Налогового кодекса Украины.

Гениальный труд Адама Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» спустя более 240 лет после появления на свет вызывает интерес ученых всего мира.

Результаты проведенного автором анализа структуры Налогового кодекса Украины свидетельствуют о том, что основоположные принципы налогов Адама Смита, сформулированные им в научном труде «Исследование о природе и причинах богатства народов», легли в основу нормативных положений ст. 4 «Основные принципы налогового законодательства Украины» и ст. 7 «Общие принципы установления налогов и сборов» указанного Кодекса [1]. Это подтверждает тот факт, что написанные Адамом Смитом еще в 1776 г. в условиях, непосред-

ственно предшествующих промышленной революции, когда капитализм был еще не развит, принципы налогов до сих пор оказывают прямое влияние на написание одного из главных нормативных документов Украины.

Актуальность темы исследования. С одной стороны, А. Смит был «завершающим» экономистом мануфактурного периода развития капитализма, с другой стороны, его научная деятельность представляет собой часть большого культурного наследия для всех будущих поколений. Он отчасти создал, отчасти закрепил и упорядочил терминологическую систему экономической науки и ее методологию. Актуализация неисчерпаемого потенциала главного труда А. Смита в контексте современных экономических реалий и применение его в решении задач сегодня является проблемой, понимание которой лежит на перекрестке науки и жизни гениального «шотландского мудреца» [2].

Состояние исследования. Среди ученых, творческие поиски которых

посвящены исследованиям и анализу основных положений политической экономии А. Смита, необходимо назвать М.М. Алексеенко, А.А. Аникееву, А.В. Аникина, В.С. Афанасьева, Э.Н. Берендтса, М. Блауга, В.К. Лебедеву, Д. Рикардо, Ж.Б. Сея, С. де Сисмонди, Н.И. Тургенева, Д.С. Милля.

Вместе с тем в последние годы специалисты редко обращались к научному переосмыслению ведущей его работы «Исследование о природе и причинах богатства народов» в контексте современных экономических проблем. Кризисные явления в экономической теории и действительности требуют поиска концептуальных источников новой политической экономии, в том числе в ее питательных истоках, одним из которых является гениальная работа Адама Смита [2].

Целью и задачей статьи является проведение анализа научных взглядов на принципы налогов, изложенных в научном труде Адама Смита «Исследование о природе и причинах богатства



народов», а также мониторинг структуры современного Налогового кодекса Украины.

Изложение основного материала.

М.М. Алексеенко, ординарный профессор финансового права, в своем научном труде «Взгляд на развитие учения о налоге у экономистов А. Смита, Ж.-Б. Сея, Рикардо, Сисмонди и Д.-С. Милля» (1870 г.) утверждает: «Различие, установленное Смитом, различие, которым должен определяться весь характер учения о доходах и расходах государства, уже по самой своей сбивчивости не могло оказать важного влияния на понимание налога. Адам Смит не дает основных положений относительно налога, сгруппированных в какую-нибудь систему. Труд отца политической экономии отличается совершенно понятной бессистемностью и противоречиями во многих пунктах, так что из него могут черпать аргументы обе крайние школы экономической науки. У него даже нет определения налога. А по некоторым отдельным местам можно заключить, что теория о непроизводительности государственных услуг не оказывает помехи для признания их пользы и для признания налога – справедливою ценою, оплачивающею эти услуги. В небольшой республике, в которой народ имеет полное доверие к своему правительству, в которой он убежден в необходимости налога и уверен, что сборы будут употреблены по своему назначению, можно положиться на готовность граждан и на добросовестность при внесении налога» [3, с. 7–8].

Далее М.М. Алексеенко продолжает: «Вместо основных начал для установления, количества, распределения и взимания налогов Смит дает свои знаменитые четыре закона, которые служат ему критерием для оценки всех налогов. Это те четыре правила, которые, по мнению Милля, сделались классическими и не были оспариваемы никем из последующих ученых, <...> 1-й закон касается распределения налогов и требует соразмерности его со средствами каждого или с доходами, получаемыми под покровительством государства. А так как эти доходы приводятся к трем основным и первоначальным источникам, то и все налоги, в конце концов, оплачиваются непо-

средственно или косвенно либо платою за труд, либо прибылью с капитала, либо поземельною рентою. Таким образом, равномерность может быть между различными отраслями дохода, она может быть и в пределах одного вида доходов. Но у Смита есть намеки и на прогрессивный масштаб. 2-й закон требует строгой определенности относительно количества взноса, способа взимания, времени уплаты, причем неопределенность признается Смитом еще губительнее неравенства. 3-й закон имеет в виду сделать налог незаметным для плательщика, требуя взимания в самое удобное время и самым удобным способом. 4-й закон предписывает, чтобы не налагались на граждан большие платежи, чем те, которые действительно поступают в казну, чтобы государство, по возможности, получало столько, сколько берется с граждан, другими словами, чтобы издержки поступления были как можно меньше, чтобы налог не путал народного хозяйства, не создавал новых неравенств (а даже исправлял существующие), не заставлял капиталы приливать к невыгодному для народа употреблению, чтобы своею чрезмерностью налог не служил искушением к обману, за раскрытием которого следует разорение увлекшихся, наконец, чтобы способом взимания он не причинял гражданам беспокойств, прижимок и притеснений.

Таким образом, Смит долго останавливается на последних правилах благоразумия, продиктованных обыкновенным здравым смыслом, а между тем довольно легко относится к первому. Но надо принять во внимание состояние налогов в его время; да при том он имел пред собою и историю прошлых финансов, <...> тогда еще было не до тонких исследований о равномерности обложения, когда устройство одного взимания вело к таким поразительно-убийственным результатам, когда было еще много лазеек для произвола и вымогательства сборщиков. <...> Четыре приведенные положения исчерпывают, можно сказать, всю общую часть финансовой науки у Смита; после них сейчас он переходит к изложению отдельных налогов, к которым и прилагает свои максимы» [3, с. 17–20].

А.А. Анিকেева в своей статье «Содержание финансов в научной

и практической деятельности Н.И. Тургенева» (2009), отмечает, что Н.И. Тургенев опирался на работу А. Смита при написании главного своего финансового труда – «Опыт теории налогов» [4]. Н.И. Тургенев, используя сочинения А. Смита, видит, что финансы содержат только налоги. Известно, что работа «Опыт теории налогов» издана в 1818 г., в ней Н.И. Тургенев исследует налоги, лишь изредка используя слово «финансы», тем самым обнаруживая свои знания и владение новой для России экономической терминологией. В 1818 г. слово «финансы» было для российских научных сочинений свидетельством некоторого чисто внешнего, претенциозного новшества, т. е. сочинительского изыска. В 1847 г. слово «финансы» прочно вошло в научный словарь российских экономистов и политиков. И, используя его в описании лишь налогов, Н.И. Тургенев показывает свою научную позицию: к финансам он сводит только налоги. У А. Смита, являющегося примером для Николая Ивановича в его научном творчестве, нет раздела (по крайней мере, в русском переводе) с названием «финансы», зато есть широкое понимание феномена финансов, во многом своим содержанием соответствующее содержанию финансов в современной теории государственных финансов. Из этого следует вывод: новшеством было введение Н.И. Тургеневым слова «финансы», но он сузил содержание и этого феномена, и финансовой теории по сравнению с рассмотренным феноменом, который А. Смит изложил в своей теории, не имеющей названия «финансы». Н.И. Тургенев в своих работах изложил финансовую теорию, которая конкретно является не финансовой, а налоговой. И, только учитывая это, можно рассматривать Н.И. Тургенева как финансиста, как одного из первенцев российской финансовой мысли [5].

Книга доктора экономических наук А.В. Аникина «Жизнь замечательных людей. Серия биографий. Адам Смит» (1968 год) повествует читателям: «На титульном листе первого издания, вышедшего в марте 1776 года из типографии Стрэхена и продававшегося в книжной лавке Кэделла, было написано: «Исследование о природе и причинах богатства народов, сочинение



Адама Смита, доктора прав, члена Королевского общества, ранее профессора нравственной философии в университете Глазго». Это были два больших тома ин-кварти, стоившие 1 фунт 16 шиллингов. На небогатого человека издание не было рассчитано. <...> первым языком, на который перевели книгу Смита, был немецкий: перевод начал выходить уже в том же 1776 году, когда книга была опубликована в Лондоне. До конца столетия вышло несколько немецких изданий, итальянский, испанский и датский переводы. <...> первый русский перевод книги Смита «Исследование свойства и причин богатства народов, творение Адама Смита» вышел в Петербурге в 1802–1806 годах четырьмя томами. Перевод книги Смита на наш язык в то время был делом исключительной трудности. Русская экономическая терминология только создавалась. Общественные отношения, которые анализировал Смит, были еще во многом чужды России. Поэтому надо воздать должное молодому чиновнику департамента государственного казначейства (министерства финансов) Николаю Политковскому, который взялся за это дело» [6, с. 219–223].

Анализируя структуру работы А. Смита, А.В. Аникин коротко и лаконично изобразил ее таким образом: «Богатство народов» состоит из пяти книг. Теоретические основы системы Смита изложены главным образом в двух первых книгах. В первой содержится, по существу, Смитова теория стоимости и прибавочной стоимости. Здесь же дается конкретный анализ заработной платы, прибыли и ренты. Во второй книге рассматриваются капитал, его накопление и применение. Остальные три книги представляют собой приложение теории Смита отчасти к истории, а в основном к экономической политике. В небольшой третьей книге речь идет о развитии экономики Европы в период феодализма и становления капитализма. Обширная четвертая книга посвящена в основном критике теории и практики меркантилизма, а одна глава – физиократии. В самой большой по объему пятой книге рассматриваются финансы – расходы и доходы государства, государственный долг. Однако именно в этих книгах в гуще конкретного материала запряжаны некоторые самые характер-

ные высказывания Смита по коренным экономическим проблемам» [6, с. 227].

Э.Н. Берендтс в своих лекциях «Русское финансовое право» (1914) отмечает: «Финансовым вопросам посвящена 5-ая книга сочинения А. Смита, озаглавленная: «О доходе государя или государства». Эта книга разделена на 3 главы, из коих первая трактует о расходах на надобности государя или государства, вторая – об источниках общего дохода общества, или государственного дохода, а глава третья – о государственных долгах. Главное достоинство труда А. Смита заключается в том, что он изложил учение о расходах и доходах не отрывочно и, так сказать, мимоходом, а дал руководящие, основные начала, на которых построены отдельные положения, относящиеся к деталям финансового хозяйства. Он дал научную систему расходов и доходов, причем, что и понятно, его взгляд на расходы и доходы государства тесно связан с его взглядом на роль государства и на его задачи в хозяйственной деятельности человека и в развитии всего общества. Самое важное значение имеет его учение о налогах. Смит изучает налоги в общей их связи, а не каждый налог сам по себе. Он делит все налоги на: 1) такие, которые облагают одну из 3 форм народного дохода – ренту, прибыль на капитал и заработную плату; 2) такие, которые имеют своим объектом все 3 формы дохода безразлично. Такими налогами являются налог подоходный и налоги на потребление. Во втором отделе II главы Смит изложил четыре закона обложения, т.е. основные начала всякой правильной податной политики, которые не потеряли своего значения и ныне. Первый закон: «Подданные всякого государства обязаны принимать участие в поддержании правительства, каждый по мере своих общественных средств, т.е. в размерах доходов, получаемых им под покровительством государства» <...> «Соблюдение этого закона или пренебрежение к нему составляет то, что называется равномерным или «неравномерным распределением налога» (закон равномерности). Второй закон: «Подать или часть налога, уплачиваемая каждым подданным, должна быть определена, а не произвольна. Время ее уплаты, способы взимания и количество взноса

должны быть точно и строго определены, как для лица, платящего налог, так и для всего общества» (закон равномерности). Третий закон: «Каждый налог должен взиматься в такое время и таким способом, какие представляют наиболее удобства для плательщика» (закон целесообразности). Четвертый закон: «Налог должен взиматься таким образом, чтобы он извлекал из народа как можно менее денег, сверх того, что поступает в государственное казначейство, и в то же самое время так, чтобы собранные деньги оставались возможно малое время в руках сборщиков» (закон дешевизны взимания)» [7, с. 19–21].

М. Блауг, голландский экономист, известный историк экономической мысли, в путеводителе по сочинению А. Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов», во втором разделе «Адам Смит» своей книги «Экономическая мысль в ретроспективе» [8], утверждая, что главную задачу книги V «Богатства народов» составляет исследование принципов налогообложения и источников дохода государства, заявляет следующее: «18. Налогообложение и государственный долг. Книга V, составляющая треть всего тома, является самостоятельным трактатом о государственных финансах. Она включает исторический очерк расходов и доходов казны и элементарную теорию распределения налогового бремени. Вторая глава V посвящена налогам, начиная со знаменитых четырех принципов налогообложения, вернее, с теории податной способности и трех административных принципов. Общий вывод этой теории распределения налогового бремени таков: все налоги в конечном счете взимаются с землевладельцев, так как эти последние являются постоянными хозяевами недвижимого источника дохода. Смит упоминает «остроумную теорию» физиократов и, не одобряя «единого налога», склоняется к идее налогообложения соответственно ренте. Налоги на заработную плату увеличивают ее на полную сумму уплачиваемых налогов, если только не происходит уменьшения спроса на труд. Это значит, что либо спрос на труд совсем не эластичен (грубый вариант теории рабочего фонда), либо кривая долговременного предложения труда полностью



эластична (теория заработной платы на основе прожиточного минимума). Заключительный раздел второй главы книги V – «Налоги на предметы потребления» – содержит много неявно высказанных предположений о различной эластичности спроса на отдельные товары по их ценам» [8].

Как показывает история экономической теории, принцип единого подхода к установлению налогов, как основы возникновения и эволюции принципов налогообложения, был исследован еще в начале XIX в. классиком экономической теории Н. Тургеневым в его произведении «Опыт теории налогов» (1818), который, определяя главные правила установления и взимания налогов, писал: «Правила, как политики вообще, так народного хозяйства и финансов в особенности, начертаны и утверждены бессмертным Адамом Смитом и его последователями в его труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г) [4, с. 17]. В пятой книге этого исследования А. Смит сформулировал четыре основных принципа налогов, которые стали классическими принципами налогообложения. Важность единого подхода к установлению налогов является одним из тех четырех принципов налогов, который был введен великим ученым-экономистом. А. Смит утверждал, что налог должен быть точно установленным, а не произвольным. Точная определенность того, что каждое отдельное лицо обязано платить, в вопросе налогообложения имеет большое значение. Каждый налог должен быть так задуман и разработан, быть настолько определенным, чтобы это было удобно плательщику как относительно срока и способа уплаты, так и в отношении суммы платежа с целью сделать налоги, возможно, менее обременительными для их плательщиков. Очевидная справедливость и польза этих положений обращали на себя большее или меньшее внимание всех народов. Все народы старались, по силе своего разума, сделать свои налоги настолько равномерными, как только могли, настолько определенными, чтобы это было удобно плательщику как в отношении срока и способа уплаты, так и в отношении доли его дохода, которую он отдавал государю, сделать их возможно менее тяготи-

тельными для народа. Нижеследующий краткий обзор некоторых главных налогов, существовавших в различные эпохи и в различных странах, должен показать, что усилия эти не у всех народов были в этом отношении одинаково успешны [9, с. 589].

К слову, главными правилами взимания налогов, по Н.И. Тургеневу, являются следующие:

1. равное распределение налогов;
2. определенность налогов;
3. соби́рание налогов в удобное время;
4. дешевое соби́рание налогов;
5. общее правило при взимании налогов. «Налог должен всегда быть взимаем с дохода, при том с чистого дохода, а не с самого капитала, дабы источники доходов государственных не истощались» [4, с. 24–42].

Выводы. Вышеуказанные цитаты и мнения авторитетных ученых в научной отрасли налогов о гениальном творении А. Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» дают нам ясную подсказку, что дальнейшие исследования вопросов налогообложения остаются актуальными.

Но роль Смита в истории этой науки состоит, прежде всего, как уже говорилось, в том, что он создал научную систему политической экономии. Он свел воедино и упорядочил накопленные к тому времени знания и представления. Эта систематизация означала, конечно, огромный шаг вперед [6, с. 226].

Список использованной литературы:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 06.09.2019).
2. Лебедєва В.К. Адам Сміт: наука та життя. *Проблеми економіки та політичної економії*. 2016. № 2. С. 5–12. URL: http://politeco.nmetau.edu.ua/journals/2/1_a_ua.3.pdf (дата звернення: 06.09.2019).
3. Алексеенко М.М. Взгляд на развитие учения о налоге у экономистов А. Смита, Ж.-Б. Сея, Рикардо, Сисмонди и Д.-С. Милля: Харьков : Унив. тип., 1870. XXXVI, 171 с., URL:

<http://books.e-heritage.ru/book/10083018> (дата обращения: 01.09.2019).

4. Тургенев Н. Опыт теории налогов. Петербург : вь типографіи Н. Греча, 1818. 368 с.

5. Аникеева А.А. Содержание финансов в научной и практической деятельности Н.И. Тургенева. *Финансы и кредит*. 2009. № 41 (377). С. 71–76.

6. Аникин А.В. Жизнь замечательных людей. Серия биографий. Адам Смит. Москва : Молодая гвардия, 1968, 255 с.

7. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право: лекции. Санкт-Петербург, типолитограф. С.-Петербургской одиночной тюрьмы, 1914. 453 с. URL: <http://books.e-heritage.ru/book/10080011> (дата обращения: 07.09.2019).

8. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. 4-е изд., пер. с англ. Москва : Дело Лтд, 1994. 720 с. URL: http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn_newlife.pl?type=in&links=../in/smith/lectures/smith_14.txt&img=lectures_small.gif&name=smith (дата обращения: 06.09.2019).

9. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва : Соцэкгиз, 1962. 684 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коломиец Павел Виталиевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правоведения Полтавского института экономики и права

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Kolomiyets Pavel Vitalievich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Law of Poltava Institute of Economics and Law

hotrodder911@gmail.com



УДК 338.242.4

СИСТЕМА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД

Ирина КОНЕВА,

соискатель кафедры административного права и процесса
Учебно-научного института «Юридический институт
ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу современного состояния административно-правового обеспечения процесса корпоративного управления на государственных предприятиях. Проведен анализ подходов к определению сущности корпоративного управления в государственном секторе. Раскрыты основные недостатки определения корпоративного управления, которое содержится в нормативно-правовых актах Украины и касается сектора государственных предприятий. Доказана необходимость уточнения понятия «корпоративное управление государственными предприятиями». Предложено его авторское видение. Определена система корпоративного управления государственными предприятиями. Доказана необходимость усовершенствования административно-правового обеспечения корпоративного управления государственными предприятиями с учетом имеющихся недостатков законодательного регулирования.

Ключевые слова: корпоративное управление, государственные предприятия, государственный сектор экономики, административно-правовое обеспечение, государственная собственность.

CORPORATE GOVERNANCE SYSTEM AT STATE-OWNED ENTERPRISES: AN ADMINISTRATIVE-LEGAL APPROACH

Irina KONEVA,

Postgraduate Student at the Constitutional and Administrative Law Department
of Institute of Law of State Higher Educational Institution “Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman”

SUMMARY

The thesis is devoted to the analysis of the current state of administrative support and legal adjusting of the corporate governance process at state-owned enterprises. It was made the analysis of approaches to defining the essence of “corporate governance in the public sector”. There were disclosed the main shortcomings of the definition of “corporate governance”, contained in the legal acts of Ukraine and concerning the sector of state-owned enterprise. It was proved the need to clarify the concept of “corporate management of state-owned enterprises”. The author’s vision was suggested. The system of corporate governance of state-owned enterprises was defined. It was improved the necessary of changes in the sphere of the administrative support and legal adjusting of corporate governance of state-owned enterprises, taking into account the existing shortcomings of legislative regulation.

Key words: corporate governance, state-owned enterprises, public sector of economy, administrative support and legal adjusting, state property.

Постановка проблемы. Трансформационные процессы, происходящие в Украине, затрагивают все без исключения сферы общественных отношений. Необходимость таких преобразований ощущается именно в экономическом секторе, особенно в секторе государственной собственности на средства производства. Государственный сектор экономики длительное время находится в состоянии рецессии и регресса моделей и содержания государственного управления предприятиями, в которых доля государства составляет более 50%. Именно такая концентрация государственной собственности дает возможность органам правления влиять на функционирование субъекта хозяйствования. Но

в силу специфики властно-управленческих отношений деятельность органов государственной власти в сфере управления государственным сектором экономики основывается на системе нормативно-правовых предписаний, содержащихся в соответствующих законодательных актах. Таким образом, качество государственного управления зависит от действенности и полноты механизмов, которые закреплены в таких нормативно-правовых актах. Как показывает современная практика функционирования государственного сектора экономики, качество корпоративного управления, которое осуществляется государством в отношении подчиненных предприятий, является неудовлетворительным.

Актуальность темы исследования. Слабость государственного менеджмента и распространенность коррупционных проявлений – все это негативно влияет на качество корпоративного управления государственными предприятиями. В совокупности с недейственностью или несоответствием нормативно-правовых актов требованиям в социально-экономических условиях это дает негативный результат для дальнейшего развития государственных предприятий. Поэтому государственный сектор экономики в настоящее время находится в состоянии постоянной деградации, что несет в себе риски экономической безопасности страны. В связи с этим вопрос поиска действенных административно-правовых



средств регулирования отношений в сфере корпоративного управления государственными предприятиями приобретает особую актуальность.

Состояние исследования. Проблематика административно-правового обеспечения функционирования системы корпоративного управления государственными предприятиями рассматривалась в исследованиях таких ученых, как Д. Баюра, А. Бойцун, Н. Бутенко, Д. Васильковский, Л. Довгань, Д. Зюзь, М. Мальская, В. Пастухова, В. Романюк, Л. Савчук, А. Халковский и др.

Целью и задачей статьи является анализ административно-правового содержания и современного состояния обеспечения процесса корпоративного управления на государственных предприятиях.

Изложение основного материала. Корпоративное управление как феномен публично-управленческой деятельности государства в сфере экономических отношений следует рассматривать одновременно как категорию, которая находится на границе нескольких наук: экономической, управленческой, юридической и науки государственного управления. С точки зрения экономической науки корпоративное управление раскрывается через механизм взаимодействия экономических агентов, воплощается в конечный экономический результат хозяйственной деятельности субъектов и, в свою очередь, может рассматриваться как результат управленческого воздействия объек-

та управления. С точки зрения управленческой науки приведенная выше категория рассматривается как способ воздействия объекта управления на субъект, раскрывается через совокупность властно-императивных механизмов, конечной целью которых является достижение конкретного экономического эффекта. Наука государственного управления раскрывает корпоративное управление как способ влияния государства на деятельность подчиненных различным государственным институтам субъектов хозяйствования, в которых доля государства является определяющей для принятия решений. Юридическая наука, а точнее, наука административного права, рассматривает корпоративное управление как объект праворегулирующего воздействия, определяется по совокупности административных (властно-управленческих) отношений в сфере экономики. Но для того, чтобы четко определить сущность корпоративного управления на государственных предприятиях, необходимо провести анализ определений этого феномена, предложенных различными учеными с учетом синтезированного подхода с использованием теоретико-методологического инструментария сразу нескольких наук (табл. 1).

Приведенные выше дефиниции дают возможность определить особенности и предложить собственное определение категории «корпоративное управление государственными предприятиями». Во-первых, исследователи

понимают корпоративное управление одновременно как процесс и как совокупность мер воздействия субъекта управления на объект. Это означает системность процесса, то есть непрерывность, комплексность управленческого воздействия со стороны соответствующих органов государственной власти на всю совокупность предприятий государственной собственности.

Во-вторых, определяя корпоративное управление как совокупность мероприятий, подавляющее большинство исследователей приходит к выводу, что эти средства должны иметь императивный, административно-распорядительный характер, предусматривающий минимизацию диспозитивных методов управления. Иными словами, корпоративное управление государственными предприятиями имеет императивный характер, поскольку предполагается, что государственные предприятия должны обеспечивать максимизацию бюджетных поступлений, а потому вполне оправдано то, что государство применяет совокупность императивных методов управления. Может возникнуть вопрос о необходимости развития демократических подходов в сфере государственного управления рыночными процессами и либерализации регуляторной деятельности государства. Апеллируя к этому тезису, мы должны заметить, что государственные предприятия создаются государством с целью максимизации экономического эффекта от управления средствами производства,

Таблица 1

Подходы к определению сущности корпоративного управления в государственном секторе с учетом познавательного инструментария различных наук

Автор	Корпоративное управление – это ...
Д.А. Баюра	система целенаправленного формирования процесса деятельности акционерного общества и влияния на отношения между акционерами и заинтересованными лицами [1, с. 62]
Д.Н. Васильковский	набор инструментов, позволяющих разделять функции контроля и управления и согласовывать между собой интересы собственников и менеджеров, интересы совета директоров и генерального директора как руководителя субъекта хозяйствования [4, с. 298]
Л.Е. Довгань, В.В. Пастухова, Л.Н. Савчук	сфера отношений в процессе деятельности субъекта хозяйствования, которая воплощается во взаимоотношениях между правлением, акционерами – участниками компании, менеджментом, регуляторами, аудиторами и другими субъектами влияния на компанию [6, с. 6, 9]
В.М. Романюк	система взаимодействия органов корпоративного управления, управления стоимостью субъекта хозяйствования и его устойчивым развитием, совокупность принципов построения оптимальной структуры взаимодействия со всеми ключевыми стейкхолдерами в соответствии с принятой миссией для обеспечения наиболее выгодного перераспределения сконцентрированных в корпорации ресурсов и уменьшения рисков для владельцев субъекта хозяйствования [26]
Р.В. Севастьянов	система целенаправленного формирования процесса деятельности акционерного общества (корпорации) и влияния между акционерами и заинтересованными лицами [29]
Т.А. Фролова	процесс, согласно которому устанавливается баланс между экономическими и социальными целями, между индивидуальными и общественными интересами субъекта хозяйствования [30, с. 38]



которые находятся в государственной собственности. Это можно отождествить с эксплуатацией собственности в пользу собственника, то есть государственных предприятий в интересах не рыночной экономики, а именно государственных нужд, в первую очередь бюджетообразующих. Последнее объясняет специфику государственного сектора экономики, и особенно казенных предприятий, которые создаются и функционируют в таких сегментах хозяйственной деятельности, где исключается возможность неконтролируемого рынка и обращения продукции.

В-третьих, управление корпоративными правами государства осуществляется при максимальном сочетании экономических и общественно значимых интересов, то есть обеспечиваются гарантии общественных прав и свобод человека и гражданина во всех без исключения сферах человеческого бытия. Это объясняется тем, что максимальный эффект от деятельности государственных предприятий заключается не обязательно и не только в получении прибыли или иного чисто экономического результата, который может быть использован в интересах государственного бюджета. Государственные предприятия функционируют чаще всего в таких секторах экономики, которые вызывают общественный интерес, но коммерциализация конечного продук-

та которых не дает значительной экономической выгоды или имеет низкий уровень рентабельности, что объясняет низкий частный интерес к хозяйствованию в таких секторах.

Учитывая вышеизложенное, следует отметить еще одну особенность государственного управления – осуществление его в пределах определенных административно-правовых норм, чем объясняются недопущения злоупотреблений со стороны органов государственной власти в вопросах чрезмерного регулирования экономических процессов в интересах предприятий государственного сектора.

Таким образом, мы предлагаем под корпоративным управлением государственными предприятиями понимать процесс целенаправленного, системного, комплексного властно-управленческого воздействия субъектов государственной власти (органов или институтов государства) на субъекты хозяйствования, в которых доля государственной собственности превышает необходимый для полного контроля за деятельностью такого субъекта минимум доли в уставном капитале, этот процесс осуществляется способом и с помощью механизмов, имеющих должное административно-правовое закрепление в законодательстве Украины.

Это авторское определение включает все элементы и характерные при-

знаки корпоративного управления в государственном секторе экономики, а именно: императивный (властно-управленческий) характер отношений в системе «государственный орган – субъект хозяйствования», административно-правовую природу механизмов управления, специфическую природу деятельности субъектов государственного управления.

Следует заметить, что теоретико-методологический поиск сущности корпоративного управления государственными предприятиями демонстрирует наличие административно-правовой природы этой категории. Но при этом обращаем внимание, что определение дефиниции «корпоративное управление», содержащееся в нормативно-правовых актах Украины, демонстрирует несколько иные акценты, которые расставляет законодатель (табл. 2).

Подытоживая приведенные выше определения, следует отметить их общий характер, то есть безотносительность к государственному сектору экономики. Такой подход раскрывает общие принципы осуществления корпоративного управления субъектами хозяйствования, а детализация системы рассматриваемого вида управления государственными предприятиями воплощается в более узкоотраслевых нормативно-правовых актах. Дело в том, что целесообразно представить

Таблица 2

Определение корпоративного управления, содержащееся в нормативно-правовых актах Украины

Нормативно-правовой акт	Корпоративное управление – это ...
Решение НКЦБФР «Об утверждении принципов корпоративного управления» от 22.07.2014 г. № 955	система отношений между органами общества, акционерами и другими заинтересованными лицами; очерчивает границы, в которых определяются задачи общества, средства выполнения этих задач, осуществление мониторинга деятельности общества [15]
Закон Украины «О государственном регулировании рынка ценных бумаг в Украине» от 30.10.1996 г. № 448/96-ВР; Закон Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» от 12.07.2001 г. № 2664-III	система отношений, которая определяет правила и процедуры принятия решений по деятельности хозяйственного общества и осуществления контроля, а также распределение прав и обязанностей между органами общества и его участниками по управлению обществом [14; 24]
Постановление Национального банка Украины «Об одобрении Методических рекомендаций по организации и функционированию систем риск-менеджмента в банках Украины» от 02.08.2004 г. № 361	система организации деятельности и контроля банка, определяет распределение прав и обязанностей между различными участниками корпорации, а именно: наблюдательным советом банка (советом директоров), руководством (правлением) банка, акционерами и другими заинтересованными сторонами (для банков – прежде всего, вкладчиками и другими кредиторами), а также правила и процедуры принятия решений в банке [22]
Решение Национального банка Украины «Об одобрении Методических рекомендаций по организации корпоративного управления в банках Украины» от 03.12.2018 г. № 814-рш	система отношений между участниками, советом банка, правлением банка и другими заинтересованными лицами, которая обеспечивает организационную структуру и механизмы, через которые определяются цели банка, способы достижения этих целей, а также осуществляется мониторинг их выполнения; способ распределения полномочий и ответственности между органами управления, а также способы принятия ими решений [21]



корпоративное управление государственными предприятиями в качестве непрерывного, но неоднородного процесса, состоящего из управленческих и распорядительных процедур, охватываемых целыми предметными сферами административно-правовых отношений.

В этом контексте подходящим является замечание И.Л. Сазонец и Ю.В. Вдовиченко, которые отмечают, что основу системы корпоративного управления составляет «эффективный процесс принятия стратегических решений, а необходимым условием ее существования является оптимальное распределение контроля (баланс власти) между менеджерами и собственниками бизнеса» [28, с. 285–287]. Мы разделяем точку зрения, что главный вопрос административно-правового регулирования корпоративного управления в государственном секторе заключается именно в решении проблемы распределения функций таким образом, чтобы максимально обеспечивались цели государственного управления и экономическая эффективность от функционирования государственных предприятий. Но в этом контексте интересным и точным является утверждение А. Бойцуна, что в государственном секторе экономики «присутствует еще один слой агентских отношений, а именно – между

гражданами страны (выступают в роли «принципала») и правительственным учреждением, представляющим интересы государства (выступает в роли «агента»). В результате, когда нет подотчетности гражданам как конечным владельцам, менеджеры не имеют стимулов эффективно управлять государственными предприятиями» [2]. Приведенный тезис представляется нам вполне справедливым, особенно если учесть распространение коррупционных отношений в государственном секторе и отсутствие прозрачности в деятельности большинства государственных предприятий. Поэтому вполне логично, что именно контроль деятельности государственного менеджмента со стороны общественности должен стать тем краеугольным элементом системы корпоративного управления государственными предприятиями, что будет проходить главным трендом во всех без исключения административно-правовых актах, которыми такое управление регулируется.

Система контроля деятельности менеджмента государственных корпораций занимает ключевое место и в Принципах корпоративного управления ОЭСР, документе, который хотя и носит рекомендательный характер, однако, как отмечают различные исследователи, является ключевым с точки

зрения оценки уровня демократизации экономической системы страны мировым сообществом. Это, в частности, отмечают Н. Бутенко, А. Халковский [3], а также А. Рудченко и М. Шкильняк [27]. Последние вообще рассматривают необходимость имплементации принципов корпоративного управления ОЭСР в систему менеджмента государственных предприятий в Украине как один из самых важных шагов на пути к реформированию государственного сектора экономики в целом.

Несколько сдержаннее к проблеме реформирования системы корпоративного управления государственным сектором экономики с помощью приведенных выше принципов относятся М. Мальская, Н. Миндюк и Ю. Занько. Хотя, по их мнению, основная ценность указанных принципов заключается в том, что они вводят чрезвычайно эффективную модель взаимоотношений акционеров (по сути, выступают владельцами субъектов хозяйствования) и менеджмента (как наемных работников) через такой инструмент контроля, как Наблюдательный совет [9, с. 296]. По этому поводу Д. Зюзь отмечает, что для отечественной украинской практики управления государственными предприятиями традиционной является «частичная централизация, при которой существуют многочисленные органы – представители владельца, но формальный контроль принадлежит Кабинету Министров Украины, хотя последний полномочия по управлению государственным сектором делегирует, осуществляя только стратегическое планирование развития экономики в целом» [7, с. 112–115]. На самом деле номинально центральным органом в системе отношений в сфере управления государственной собственностью в целом и государственными предприятиями в частности выступает Фонд государственного имущества Украины. Но, говоря об административно-правовом обеспечении этого процесса, следует опять же акцентировать внимание на существовании нескольких подсистем отношений в процессе осуществления корпоративного управления государственными предприятиями, причем каждая из таких подсистем характеризуется наличием относительно независимой системы административно-правового обеспечения (рис. 1).



Рис. 1. Система корпоративного управления государственными предприятиями

* разработано автором на основании источников: [5; 8; 10–14; 16–23]



Таким образом, нам представляется, что основными подсистемами в системе корпоративного управления государственными предприятиями являются: подсистема оперативного управления субъектами государственной собственности; подсистема регулирования арендных отношений, цель которой – оптимизация использования государственной собственности через институт аренды; подсистема отношений в сфере приватизации; подсистема отношений в сфере ликвидации наименее рентабельных и привлекательных государственных предприятий; подсистема отношений в сфере государственных закупок в сегменте корпоративных отношений с участием государственных предприятий.

Основными нормативно-правовыми актами в сфере управления государственной собственностью считаются Гражданский и Хозяйственный кодексы Украины [5; 31], поскольку они регламентируют правовой статус, а также порядок создания, принципы функционирования и процедуру распределения полномочий в отношении субъектов хозяйствования. В общем, оба кодекса устанавливают лишь общие принципы разности правового режима государственной и частной собственности, а что касается непосредственно корпоративного управления, то следует обратить внимание на такие законы Украины, как «О хозяйственных обществах» [13], «Об акционерных обществах» [10], «Об управлении объектами государственной собственности» [23], «Об особенностях управления объектами государственной собственности в оборонно-промышленном комплексе» [17] и т.д. Ключевой является норма ч. 2 ст. 22 ГК Украины, согласно которой «субъектами хозяйствования государственного сектора экономики являются субъекты, действующие на основе лишь государственной собственности, а также субъекты, государственная доля в уставном капитале которых превышает пятьдесят процентов или составляет величину, обеспечивающую государству право решающего влияния на хозяйственную деятельность этих субъектов» [5]. Таким образом, приведенными выше правовыми актами определяются общие принципы реализации государством своих полномочий в сфере управления субъектами хозяйствования.

Что касается административно-правового регулирования отношений аренды государственных предприятий, то здесь следует обратить внимание на законы Украины «Об управлении объектами государственной собственности» [23] и «Об аренде государственного и коммунального имущества» [16]. В последнем регулируются общие требования к оформлению арендных отношений по объектам государственной собственности в целом, в том числе и государственных предприятий или их частей. Причем следует заметить, что аренда государственного имущества осуществляется по согласованию и при участии Фонда государственного имущества Украины, что является центральным органом государственной власти, осуществляющим свои полномочия в сфере управления государственной собственностью, деятельность которого в этой сфере регулируется отдельным Законом Украины «О Фонде государственного имущества Украины» [25]. Аренда государственных предприятий выступает средством оптимизации и рационализации процесса управления государственной собственностью. С точки же зрения корпоративного управления арендные отношения существенно повышают административно-правовые возможности органов государственной власти, осуществляющих корпоративное управление государственными предприятиями, поскольку позволяют использовать дополнительные источники поступлений. Эти средства чаще всего направляются на обновление основных средств или на содержание существующего состояния производственных мощностей.

Следующей подсистемой корпоративного управления в государственном секторе является приватизация государственных предприятий. Кроме уже упоминавшихся выше законодательных актов, она регулируется специальным Законом Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества» [19], а также в некоторых случаях и Законом Украины «О приватизации государственного жилищного фонда» [18]. Приватизация – это всегда процесс выбытия из государственной собственности или части корпоративных прав в уставном капитале предприятия или контроля над предприятием

в целом. Причем именно в отношениях приватизации прослеживается наибольшая концентрация коррупционных проявлений, поскольку сами отношения, которые регулируются указанными законами, предусматривают проведение целого ряда процедур по определению справедливой цены корпоративных прав государства, что осуществляется Фондом государственного имущества Украины. Законодательство в сфере приватизации формируется достаточно быстро, но не системно, что объясняется конъюнктурными целями государства и тактическими интересами бизнес-элит, которые имеют влияние на государственный сектор с целью отчуждения у государства и приобретения права собственности на наиболее прибыльные государственные предприятия.

Отдельной подсистемой отношений в сфере корпоративного управления являются отношения по поводу ликвидации государственных предприятий. В этом контексте обращает на себя внимание наличие специального законодательства, а именно Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» [12] и Кодекса Украины из процедур банкротства [8], который вступает в силу уже 18.10.2019 г. Оба нормативно-правовых акта содержат отдельные специальные положения, которыми регулируются отношения в сфере ликвидации именно государственных предприятий или предприятий со значительной долей государственных корпоративных прав. В этом случае, как и в случае с отношениями приватизации, процедура ликвидации государственных предприятий связана со значительными коррупционными рисками, поскольку содержит ряд положений по оценке и продаже государственной собственности, что контролируется Фондом государственного имущества Украины. При этом такой контроль осуществляется даже в отношении объектов государственной собственности, которые не находились в прямом подчинении Фонда и до момента ликвидации были в ведении профильных отраслевых министерств или других центральных органов исполнительной власти.

Приведенное выше подтверждает необходимость совершенствования современного законодательства



в области корпоративного управления государственными предприятиями путем минимизации контролирующих и надзорных функций Фонда с одновременной их передачей институтам гражданского общества, независимым аудиторским и консалтинговым агентствам и тому подобное. При этом контроль и надзор за указанными процедурами государство должно оставить за собой, но эти функции должны выполняться, скорее, в форме постоянного мониторинга с участием как государственных аудиторов, так и частных независимых экспертов, а также правоохранительных органов и судебных экспертов в области экономики.

Наконец, последней важной подсистемой в сфере осуществления корпоративного управления государственными предприятиями являются отношения в сфере публичных закупок, которые регулируются законами Украины «О публичных закупках» [20], «Об открытости использования публичных средств» [11] и т.д. Причем данный комплекс отношений можно выделить в отдельную сферу административно-правового обеспечения, поскольку здесь основной акцент делается на отношениях субъектов частного права. Речь идет о создании и обеспечении государством условий свободного и конкурентного доступа субъектов хозяйствования частного права к процессу обеспечения государственных средствами. При этом закупки осуществляются за счет государственных средств, повышаются требования к прозрачности их использования и осуществления отношений в сфере обеспечения производственных нужд государственных предприятий. Это тот самый элемент публичности и прозрачности, который должен гарантироваться в соответствии с Принципами корпоративного управления ОЭСР наряду с введением элементов общественного контроля в виде наблюдательных советов.

Выводы. По результатам проведенного анализа содержания корпоративного управления на государственных предприятиях, а также современного состояния его административно-правового обеспечения сделаны определенные выводы. Предлагается под корпоративным управлением государственными предприятиями понимать

процесс целенаправленного, системного, комплексного властно-управленческого воздействия субъектов государственной власти (органов или институтов государства) на субъекты хозяйствования, в которых доля государственной собственности превышает необходимый для полного контроля за деятельностью такого субъекта минимум доли в уставном капитале, что осуществляется способом и с помощью механизмов, имеющих надлежащее административно-правовое закрепление в законодательстве Украины. Данное определение раскрывает системный, структурированный, комплексный и в то же время взаимосвязанный характер корпоративного управления в государственном секторе экономики. Это позволило определить основные его составляющие, а именно: отношения в сфере оперативного управления государственными предприятиями; арендные отношения, предметом которых выступают государственные предприятия или их части; отношения приватизации; отношения в сфере ликвидации; отношения в сфере государственных закупок для обеспечения производственных нужд государственных предприятий.

Приведенное выше демонстрирует необходимость систематизации административно-правового обеспечения процесса корпоративного управления государственными предприятиями путем разработки и принятия специального закона или даже кодифицированного акта, который бы назывался «Об управлении государственными предприятиями и государственными корпоративными правами». Основная цель и назначение такого законодательного акта заключается в осуществлении в отечественной системе отношений в сфере управления государственной собственностью принципов корпоративного управления, разработанных ОЭСР. Без этих принципов, особенно принципов прозрачного регулирования государством хозяйственных отношений с участием субъектов, подконтрольных и подотчетных органам государственной власти, невозможно построить конкурентную среду. Отсутствие эффективных механизмов надзора за деятельностью государственных предприятий порождает коррупционные явления, масшта-

бы которых создают серьезные угрозы национальной экономической безопасности страны в целом. Кроме того, указанный законодательный акт призван изменить институциональное измерение системы корпоративного управления государственными предприятиями, в том числе по реформированию Фонда государственного имущества Украины, деятельность которого на сегодня недостаточно прозрачна и порождает критическую массу коррупционных рисков.

Список использованной литературы:

1. Баюра Д. Корпоративне управління як об'єкт наукового дослідження. *Вісник Київського національного університету*. 2008. Вип. 99–100. С. 60–63.
2. Бойцун А. Принципи корпоративного управління в українських державних підприємствах: концепція [проект для обговорення, версія 2 від 28.08.2014 р.]. URL: http://www.naftogaz.com/-les/Information/Corporate_Reform_Naftogaz_Concept_UKR_v2.pdf (дата звернення: 17.06.2019).
3. Бутенко Н.В., Халковський О.М. Державний сектор економіки: сучасний стан і перспективи розвитку. *Бізнес інформ*. 2015. Вип. 8. URL: http://www.business-inform.net/pdf/2015/8_0/41_46.pdf (дата звернення: 17.06.2019).
4. Васильківський Д.М. Система корпоративного управління промисловими холдингами. *Економіка та суспільство*. 2018. Вип. 14. С. 292–300.
5. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 17.06.2019).
6. Довгань Л.Є., Пастухова В.В., Савчук Л.М. Корпоративне управління. Київ : Кондор, 2007. 180 с.
7. Зюзь Д.В. Вдосконалення системи управління державними підприємствами України. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 111–118.
8. Кодекс України з процедур банкрутства : Кодекс України від 18.10.2018 р. № 2597-VIII. URL:



<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 17.06.2019).

9. Мальська М.П., Мандюк Н.Л., Занько Ю.С. Корпоративне управління: теорія та практика. Київ : ЦУЛ, 2012. 360 с.

10. Про акціонерні товариства : Закон України від 17.09.2008 р. № 514-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17> (дата звернення: 17.06.2019).

11. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19> (дата звернення: 17.06.2019).

12. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 17.06.2019).

13. Про господарські товариства : Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12> (дата звернення: 17.06.2019).

14. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України от 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/448/96-%D0%B2%D1%80/ed20181124#n34> (дата звернення: 17.06.2019).

15. Про затвердження Принципів корпоративного управління : Рішення НКЦПФР від 22.07.2014 р. № 955. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr955863-14> (дата звернення: 17.06.2019).

16. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12> (дата звернення: 17.06.2019).

17. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі : Закон України від 16.06.2011 р. № 3531-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17> (дата звернення: 17.06.2019).

18. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19.06.1992 р. № 2482-XII. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2482-12> (дата звернення: 17.06.2019).

19. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19> (дата звернення: 17.06.2019).

20. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 17.06.2019).

21. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації корпоративного управління в банках України : Рішення Національного банку України від 03.12.2018 р. № 814-рш. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/vr814500-18/ed20181203#n21> (дата звернення: 17.06.2019).

22. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України : Постанова Національного банку України від 02.08.2004 р. № 361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0361500-04/> (дата звернення: 17.06.2019).

23. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16> (дата звернення: 17.06.2019).

24. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України от 12.07.2001 р. № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2664-14/> (дата звернення: 17.06.2019).

25. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17> (дата звернення: 17.06.2019).

26. Романюк В.М. Концептуальний аналіз теоретичних підходів до сутності корпоративного управління. *Ефективна економіка*. 2015. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4195> (дата звернення: 17.06.2019).

27. Рудченко О., Шкільняк М. Управління державним сектором: проблеми та перспективи. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2011. Вип. 2 (5). URL: <http://sepd.tntu.edu.ua-/images/stories/pdf/2011/11roytpr.pdf> (дата звернення: 17.06.2019).

28. Сазонець І.Л., Вдовиченко Ю.В. Стратегічні системи корпоративного управління в умовах міжнародного

бізнесу. *Вісник ЖДТУ. Економічні науки*. 2010. № 2 (52). С. 283–286.

29. Севастьянов Р.В. Семантика поняття «корпоративне управління» в економічному контексті. *Економічний Вісник Запорізької державної інженерної академії*. Запоріжжя, 2014. Вип. 6. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_6_068.pdf (дата звернення: 17.06.2019).

30. Фролова Т. О. Становлення національної системи корпоративного управління. *Агросвіт*. 2012. № 9. С. 34–39.

31. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 17.06.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Конєва Ирина Васильевна – соискатель кафедры административно-го права и процесса Учебно-научного института «Юридический институт ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Koneva Irina Vasilyevna – Postgraduate Student at the Constitutional and Administrative Law Department of Institute of Law of State Higher Educational Institution “Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman”

ikvp@ukr.net



УДК 342.56:342.57

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

Илья КРАВЧЕНКО,

преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Днепровского гуманитарного университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу проблем взаимодействия административных судов с общественностью. Исследуются административно-правовые и методологические основы взаимодействия административных судов с общественностью, определяются его теоретические аспекты. Анализируется степень научной разработанности административно-правовых и методологических основ взаимодействия административных судов с общественностью. Проведён анализ взаимодействия административных судов с общественностью как административно-правовой категории. Рассмотрено становление и развитие взаимодействия административных судов с общественностью. Проанализировано нормативно-правовое обеспечение взаимодействия административных судов с общественностью. Определены основные принципы и стратегические направления взаимодействия административных судов с общественностью. Проанализирована система взаимодействия административных судов с общественностью в контексте административно-правового измерения, рассматриваются его сущность и содержание. Сформулировано административно-правовое определение понятия «взаимодействие административных судов с общественностью» как базовой категории.

Ключевые слова: административный суд, взаимодействие, компетенция, общественность, правовой статус, правосудие, публичные услуги, судебная власть.

INTERACTION OF ADMINISTRATIVE COURTS WITH THE PUBLIC: PROBLEMS

Iliia KRAVCHENKO,

Lecturer at the Department of General Law Disciplines
of Dniprovskii University of the Humanities

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the problems of interaction between administrative courts and the public. The administrative-legal and methodological foundations of the interaction of administrative courts with the public are studied, its theoretical aspects are determined. The degree of scientific development of administrative-legal and methodological foundations of the interaction of administrative courts with the public is analyzed. The analysis of the interaction of administrative courts with the public as an administrative category is carried out. The formation and development of the interaction of administrative courts with the public is considered. The legal framework for the interaction of administrative courts with the public is analyzed. The basic principles and strategic directions of the interaction of administrative courts with the public are determined. The system of interaction between administrative courts and the public in the context of the administrative-legal dimension is analyzed, its essence and content are considered. An administrative-legal definition of the concept of “interaction of administrative courts with the public” as a basic category is formulated.

Key words: administrative court, interaction, competence, public, legal status, justice, public services, judicial power.

Постановка проблемы. Эффективная адаптация судей в социальной системе предопределяется, прежде всего, тем, что судья наделяется правовым статусом в связи с необходимостью удовлетворять общественные потребности в разрешении конфликтов. Таким образом, тема укрепления доверия и авторитета судейского корпуса становится одной из основных в текущей политической повестке, что постоянно звучит в выступлениях лидеров государства, представителей судейского и других профессиональных сообществ. В этой связи, очевидно, что положительное отношение граждан к судьям – это особый источник обеспечения независимости, самостоятельности судьи и одновременно

показатель эффективности его деятельности, без которого не происходит должной реализации правового статуса судьи как специального субъекта права в социальной системе. Социализация правового статуса судьи проявляется в том, что частью социального статуса является правовой статус, регулирование которого производится с помощью социальных норм (например, стандарты поведения содержат моральные, этические принципы), он функционирует в окружении и при поддержке всех социальных институтов. В частности, авторитет судей связывают с наличием определенных нравственных качеств, принцип доверия к судьям освещают на основе анализа принципов правосудия (законность, добросовестность, неза-

висимость и т. д.), в понятие доверия включают качество законодательства, качество судейского корпуса, степень доступности и открытости правосудия, реакцию средств массовой информации на работу судов, надлежащее исполнение судебных решений и т. д.

Состояние исследования. Сущность взаимодействия административных судов с общественностью неоднократно становилась предметом исследования в работах В. Аверьянова, И. Голосниченко, В. Горшенёва, О. Данильяна, Н. Кельмана и др. Эта проблема изучалась также Д. Барахом, Ю. Битяком, В. Гарашуком, Е. Додичем, Р. Калюжным, С. Киваловым, В. Колпаковым, В. Сиренко и др. Отдельные аспекты взаимодействия



административных судов с общественностью раскрывались в работах В. Афанасьевой, С. Денисюка, А. Крупника, С. Кушнира, И. Поповой, Л. Рогатиной и др. Несмотря на наличие исследованных этой проблемы, необходимо отметить, что проблемы взаимодействия судов, в том числе административных, с общественностью требуют своего дальнейшего изучения.

Целью и задачей статьи является исследование проблемных вопросов взаимодействия административных судов с общественностью.

Изложение основного материала. Обобщая различного рода исследования, можно утверждать, что доверие как часть социального статуса судьи предусматривает его обязанность действовать согласно правомерным ожиданиям общества и право граждан законными средствами защищать эти правомерные ожидания. На основании этого формируется легитимная форма авторитета судьи, которая в силу ее значимости, влияния, признания, соответствия ценностным ориентирам, потребностям общества обуславливает готовность его членов добровольно следовать и подчиняться актам, вынесенным судьей, выступающим гарантом верховенства права в сфере разрешения конфликтов [1, с. 162–163]. Поскольку в основе авторитета лежит доверие, то и связь между ними выражается в следующем: чем выше уровень доверия, тем выше оценка деятельности судьи, соответственно, авторитет, при этом уровень доверия в определенной степени детерминирован разнообразными составляющими социального статуса.

С позиции эффективности действия правового статуса судьи логично оценивать не регламентирующие его нормы (тем более что судьи их не создают), а деятельность судьи с позиций соответствия или несоответствия удовлетворения потребностей населения [2, с. 138]. В таком контексте и необходима конструкция статуса, объединяющего права, обязанности, ответственность судей и определенную меру доверия к ним со стороны населения. Это отражается на авторитете судей как носителей власти путем оценки деятельности судьи на предмет соответствия или несоответствия тем установкам, нормам, ценностям, ожиданиям,

которых придерживается и разделяет большая часть населения страны. Так, анализ источников позволил выделить два вида оценки деятельности судей – профессиональную и непрофессиональную, где выбираемые критерии, показатели подчас не совпадают.

Профессиональная оценка осуществляется в рамках органов судебного сообщества, где действуют правовые и корпоративные нормы, в соответствии с которыми основными критериями работы являются количество рассмотренных дел, сроки рассмотрения дел, стабильность судебных решений, что находит отражение в статистических отчетах и подтверждается опросами судей. Например, по утверждению самих судей, наиболее важными показателями оценки их работы являются количество решений, отмененных вышестоящими судами (очень важно – 62,5%, важно – 30,8%) [3, с. 100], сроки рассмотрения дел (очень важно – 59,9%, важно – 34,9%) [4, с. 14]. Непрофессиональная оценка деятельности судей осуществляется гражданами, основывается на материалах средств массовой информации, общении со знакомыми или коллегами, личном опыте участия в судебных разбирательствах и прочем. Социологические опросы показывают, что больше половины граждан обращаются в суд только в крайнем случае (57%), а 13% затрудняются с ответом. Участники опросов представляют судей по-разному (17% утверждают, что они «честные, справедливые, неподкупные, действуют по закону»; 15% убеждены в том, что они подвержены коррупции, взяточники, вымогатели, алчные, жадные; 37% затрудняются с ответом); убеждены в том, что судьи выносят несправедливые приговоры часто, 37%, редко – 21%, затрудняются с ответом – 31% [5, с. 111–112]. Исследователи среди основных причин отрицательного отношения к судебным органам выделяют несправедливость судебных решений, зависимость судей от власти и других влиятельных групп, волокиту, бюрократизм, коррупцию.

В целом граждане не обращают внимания на структурные изменения судебной системы, правовой статус судей, на которые направлены реформы, для них характерен акцент на человеческие, нравственные (этические)

качества судей, на что неоднократно и вполне справедливо обращалось внимание в выступлениях лидеров государства.

Можно согласиться с тем, что профессиональные и непрофессиональные оценки деятельности судей сами по себе не свидетельствуют об удовлетворительной или неудовлетворительной работе, не отражают, насколько его деятельность соответствует ожиданиям граждан. Например, судья может рассматривать однотипные и простые дела, его показатель отмен будет низким. И, напротив, судья, разрешающий сложные дела, может столкнуться с отменами судебных актов вышестоящими инстанциями, объективными задержками рассмотрения дела по срокам [6, с. 188]. В существующей системе оценки это может свидетельствовать о неудовлетворительной работе, что не соответствует действительности. Социологические опросы носят достаточно противоречивый характер. Большинство граждан оценивает судебную власть на основании информации средств массовой информации, которые сосредоточены на громких процессах скандального характера, где проявляется политическое, административное, коммерческое влияние на процесс, судей, присяжных, решения.

Вместе с тем сегодня складывается достаточно непростая ситуация, так как, с одной стороны, статистические данные (формальные показатели) свидетельствуют о хорошем уровне работы судей, с другой – большое количество граждан оценивают их деятельность отрицательно (40% оценивают деятельность судов «отрицательно», 24% – «положительно», 36% затрудняются с ответом) [7, с. 44]. Надо полагать, что основная причина заключается в том, что отсутствует полноценное взаимодействие между судьями и обществом, в т. ч. и представителями средств массовой информации (а именно они формируют общественное мнение), осложненное разными ценностными ориентирами, коммуникативными стратегиями, в итоге создается «непрозрачный», «закрытый» образ судьи, который не желает комментировать свои действия. Так, судьи, принимая решения по конкретным делам, ориентируются на мнения председателя суда, коллег, судейского



сообщества, для них общественное мнение имеет невысокое значение (для 5,7% оно очень важно и только для 20,7% важно [8, с. 151]). В свою очередь, общественное мнение в основном формируется на основании информации СМИ, освещающих «громкие» судебные процессы.

По поводу взаимодействия судов со средствами массовой информации написано довольно много работ не только юристами, но и журналистами, предложены различные варианты решения проблем (возрождение судебной журналистики, совершенствование работы пресс-служб, законодательства, регламентирующего взаимодействие со средствами массовой информации, и т. д.), что не вызывает возражений. В качестве дополнения уместно отметить, что социализация правового статуса судьи как специального субъекта права предполагает наличие обратной связи с обществом [9, с. 89]. Таким образом, судья прилагает усилия для выстраивания взаимоотношений с обществом, отзывается на воздействие социальной среды, требования общества, а общество поддерживает его автономность и независимость, оценивает его деятельность, выдвигает в отношении него определенные требования.

В данном ракурсе за основу целесообразно взять основной принцип взаимодействия со средствами массовой информации: если судьи сами не будут рассказывать о своей работе, за них это сделает другое лицо, возможно, с искажениями. Так, когда речь заходит о громком, вызвавшем резонанс деле, комментировать решение должен судья, его вынесший, помочь ему в этом могут пресс-службы, специальные пособия или курсы по работе со средствами массовой информации. Судьи должны быть более активны и открыты, чтобы их деятельность не искажалась в средствах массовой информации и социальных сетях, которые сегодня даже более значимы и влиятельны, чем традиционные масс-медиа, что требует соответствующего анализа возможности и объема присутствия там представителей судебного сообщества [10, с. 197–198].

Основная проблема оценки деятельности судьи связана с тем, что оценка предполагает наличие эталона (стандарта, инструмента), свойства

которого определяются потребностями субъекта оценки. Оценка деятельности есть мера соответствия ожидаемых будущих результатов деятельности с эталоном (стандартом, инструментом), способ установления этого соответствия. В настоящее время такого рода эталоны (стандарты, инструменты) или отсутствуют, или носят слишком размытый характер. В плане разрешения этой проблемы целесообразно воспользоваться идеей, в соответствии с которой деятельность судьи представлена как оказание специфических публичных услуг, что позволяет определить стандарты качества.

Анализ литературы и законодательства по этой проблематике позволяет констатировать, что в последние десятилетия западноевропейские страны рассматривают деятельность государства как поставщика публичных услуг, получила развитие идея об обслуживающем характере управления, введена категория публичных услуг, которые предоставляются различными органами, службами, при этом Франция и Германия предложили альтернативные доктрины. В документах Европейского Союза используется термин «публичные услуги» применительно к службам общего значения, что позволяет связать воедино правовые и организационные компоненты [11, с. 124]. Аналогичные процессы можно наблюдать и в других странах (США, Англия, Австралия и т. д.), что говорит об общей мировой тенденции, сближении романо-германской и англо-американской правовых систем [12, с. 15].

Тем не менее, есть все основания утверждать, что Украина пойдет по пути других стран, поскольку использование теории публичных услуг помогает значительно повысить эффективность государственного управления, что в современном мире рассматривается как технология, способная вывести общество на новые этапы развития, снизить социальную напряженность и уровень конфликтности. Так, многолетнюю проблему российских судей – снижение нагрузки – невозможно разрешить только традиционными правовыми и организационными способами. Более того, при высоком уровне конфликтности и низком уровне доверия к судам их эффективность вызывает большие сомнения.

В связи с этим целесообразно разработать и принять комплекс мер, направленных на разработку и принятие стандартов для оценки деятельности судей, что позволит оценить эффективность и качество их работы, в какой-то мере исключить субъективный момент в оценке их деятельности (например, целесообразно использовать эталоны качества в Финляндии и т. д.) [13, с. 60]. В системах оценки показателей качества работы судов присутствуют разные параметры, но в большинстве случаев это принципы работы судов, судопроизводство, потребности клиентов и их удовлетворение, доступность судебных услуг, доверие населения к судьям.

Так, для судей и работников аппарата устанавливаются уровни компетенции (должны понимать потребности и ожидания посетителей), коммуникабельности (умение донести информацию о роли суда, о том, что ожидают судьи, о правилах поведения в помещении суда и т. д.), предлагаются курсы по обучению определенным коммуникативным навыкам. В стандарты включаются принципы (например, отношение ко всем категориям посетителей с уважением их достоинства как отдельных личностей), цели (например, все категории посетителей должны чувствовать себя защищенными), этапы (например, если вы должны посетить суд, то мы должны...), характеристики этапов (например, если вы пришли в здание суда, то вы обнаружите: ясные указатели, помогающие вам ориентироваться в здании; понимание и желание помочь со стороны персонала суда; отдельные помещения для ожидания для курящих и некурящих; перечень слушаемых дел размещен в основном помещении для ожидания и т. д.), ключевые показатели (например, для большинства свидетелей время ожидания перед дачей показаний в день, на который они вызваны, не должно превышать одного часа; мы обязуемся обеспечить, чтобы более половины свидетелей ждали менее одного часа перед дачей показаний (это ключевой показатель); если вас не вызвали в течение часа, служащий объяснит вам причину задержки и оценит, как долго вам еще предстоит ожидать (это ключевой показатель)). Включенные в состав стандарта характеристики качества отражают процесс предостав-



ления услуги, а не ее результат (Мы не рассматриваем жалоб относительно действий обвинителей, адвокатов или других организаций. Мы не можем рассматривать жалобы относительно решений, которые принимают судьи) [14, с. 50–51].

В плане реализации теории публичных услуг целесообразно пойти по примеру западных стран, во многих из которых в начале и середине 1990-х гг. принимались программы и нормативные акты. Они устанавливали стандарты качества публичных услуг, исходя при этом из их понимания количественных и качественных показателей (измеряемы, устойчивы, надежны, функциональны, легитимны), для которых определялись значения, отражающие социальные ценности (открытые, прозрачные, процесс установления, оценка деятельности, отчетность).

Выводы. Таким образом, в рамках обеспечения надлежащей реализации социализации правового статуса судьи как специального субъекта права необходимо поэтапно разработать и принять программу, направленную на реализацию положений теории публичных услуг в сфере осуществления правосудия. Её основная идея должна заключаться в том, что необходимо устанавливать стандарты качества, измерять фактический уровень функционирования судов в сравнении с этими стандартами, чтобы постоянно улучшать сами стандарты. Процедуры разработки, направления использования стандартов качества должны включать три ключевых момента. Во-первых, обязательное участие потребителей услуг в установлении стандартов их качества. Во-вторых, включение стандартов в систему ответственности государства, его органов, организаций, в том числе в механизмы морального и материального стимулирования сотрудников (работников). И, в-третьих, неразрывную связь между стандартизацией публичных услуг и ориентацией на конечные результаты.

Список использованной литературы:

1. Кабляк П.І., Кравчук В.М. Значення громадянського суспільства та демократії у становленні взаємодії судової влади і громадськості. *Науко-*

вий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 2(3). С. 161–166.

2. Артеменко І.А. Громадські об'єднання як учасники судового адміністративного процесу: права та обов'язки. *Право і суспільство.* 2013. № 6. С. 136–140.

3. Белінська Я.Ю. Шляхи підвищення ефективності взаємодії господарських судів з громадськістю. *Наука і правоохорона.* 2017. № 3. С. 99–104.

4. Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф. Засоби масової інформації як суб'єкти громадського контролю за діяльністю органів судової влади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція.* 2017. Вип. 29(1). С. 11–15.

5. Кібець В.О. Комунікація судів з громадськістю. *Правові горизонти.* 2017. Вип. 6. С. 111–115.

6. Кабляк П.І. Деякі міркування щодо визначення поняття «громадськість» у контексті налагодження взаємовідносин із судовою владою. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.* 2014. № 12. С. 186–189.

7. Голобутовський Р.З. Взаємодія судової влади з громадськістю: теоретико-прикладний аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2016. № 3. С. 43–49.

8. Овсяннікова О.О. Судова влада та громадська думка: до постановки проблеми. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2014. Вип. 28(3). С. 150–153.

9. Вільгушинський М. Принципи взаємодії судів загальної юрисдикції з громадськістю. *Юридична Україна.* 2013. № 8. С. 88–94.

10. Овсяннікова О. Професійна етика суддів та працівників суду як чинник, що впливає на формування громадської думки. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 8. С. 196–200.

11. Фурман А., Гіряк А., Гіряк Г. Громадський моніторинг роботи судів Тернопільщини. *Психологія і суспільство.* 2016. № 3. С. 122–128.

12. Кабляк П.І., Кравчук В.М. Значення громадянського суспільства та демократії у становленні взаємодії

судової влади і громадськості. *Судова та слідча практика в Україні.* 2016. Вип. 2. С. 1–16.

13. Хотинська-Нор О.З. Громадські слухання як невідмінна умова ефективної реалізації судової реформи в Україні. *Право і суспільство.* 2016. № 4(2). С. 58–63.

14. Кабляк П. Засоби масової інформації у взаємодії судової влади та громадськості. *Юридичний вісник.* 2014. № 6. С. 47–54.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кравченко Илья Николаевич – преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Днепровского гуманитарного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kravchenko Iliia Nikolayevich – Lecturer at the Department of General Law Disciplines of Dniprovskii University of the Humanities

uk_dgu@ua.fm



УДК 343.985 (477)

БИОТЕРРОРИЗМ КАК ВИД ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА: СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В УКРАИНЕ

Марьяна КРАВЧУК,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры уголовного права и процесса

Тернопольского национального экономического университета

АННОТАЦИЯ

В статье исследована преступная социальная составляющая биотерроризма, как вида технологического терроризма, который является неправомерным явлением планетарного масштаба. Автором охарактеризованы: состояние законодательного регулирования и степень научного исследования проблемы, осуществлен анализ социально-психологического влияния биологического оружия на граждан и разрушительного влияния на инфраструктуру нашей страны. Обоснованы предложения об усовершенствовании отдельных элементов законодательного и исполнительного государственного регулирования системы противодействия биологическому терроризму как реальной угрозе национальной безопасности и вероятностному явлению в современных социально-политических условиях для нашего государства.

Ключевые слова: материальная поддержка биотерроризма, национальная безопасность, правовое регулирование противодействия биотерроризму, технологический терроризм, социальные предпосылки возникновения биотерроризма.

BIOTERRORISM AS A TYPE OF TECHNOLOGICAL TERRORISM: SOCIAL BACKGROUND OF ORIGIN AND LEGAL REGULATION OF COUNTERACTION IN UKRAINE

Maryana KRAVCHUK,

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Procedure
of Ternopol National Economic University

SUMMARY

The article explores the criminal social component of bioterrorism as a type of technological terrorism, which is an illegal phenomenon on a planetary scale. The author describes: the state of legislative regulation and the degree of scientific investigation of the problem; the analysis of the social-psychological impact of biological weapons on citizens and the devastating impact on the infrastructure of our country. The proposals to improve certain elements of the legislative and executive state regulation of the system of counteraction to biological terrorism as a real threat to national security and the probable phenomenon in modern socio-political conditions for our state are substantiated.

Key words: material support for bioterrorism, national security, legal regulation of counterterrorism, technological terrorism, social prerequisites for the emergence of bioterrorism.

Постановка проблемы. Террористическая деятельность отдельных преступных субъектов мирового сообщества наносит вред здоровью людей, лишает их жизни как самого ценного природного блага, наносит ущерб экономикам и общественным отношениям во многих странах, а потому вызывает серьезное беспокойство мировой общественности и побуждает ученых разных отраслей общественно-политических наук к исследованию средств противодействия потерям, которые неизбежно влечет за собой терроризм. Достаточно известным и не требующим доказательства является факт, что последствия террористической деятельности оказывают влияние не только на тех лиц, на которых она направлена, жертвами терроризма становится значительно больше

людей. То есть в условиях высокого уровня технологического развития современного общества различные проявления терроризма в совокупности по масштабу охватывают в той или иной мере практически все мировое сообщество и разными способами влияют на интересы значительного количества людей, которые являются представителями разных континентов, стран, социальных групп, религиозных убеждений, политических предпочтений и тому подобное. Исходя из этого, мировое сообщество должно осознать необходимость консолидации усилий по активизации процессов предупреждения и преодоления на законодательном уровне в каждой стране мира в отдельности, а также совместно преступных тенденций наиболее опасной преступной дея-

тельности современности, которым является технологический терроризм как комплексное негативное общественно-политическое явление.

Актуальность темы исследования. Научные исследования в области противодействия терроризму показывают, что в настоящее время имеются все основания для активизации научно-исследовательской и законотворческой работы по усилению уровня нормативно-правового обеспечения антитеррористической деятельности. Поскольку усиление влияния технологического терроризма на общественно-политические отношения в будущем будет связано с совершенствованием технологического террористического потенциала и роста его разрушительной силы. С точки зрения автора данного научного исследования,



речь идет не только о росте количества субъектов террористической деятельности, но и об усовершенствовании способов террористического воздействия, средств массового поражения, разного рода химических, биологических, бактериологических технологий преступного влияния на жизнь и здоровье людей. Ведь, кроме ядерного оружейного потенциала, возможность применения которого вызывает наибольшее беспокойство в обществе, к террористическим средствам массового уничтожения относятся биологические вещества и ядовитые вещества нервно-паралитического, кожно-нарывного действия и так далее. Используя достижения научно-технического прогресса, ряд государств занимались на протяжении десятков лет изготовлением химического, ядерного и биологического оружия, что привело к интенсивному распространению данного оружия, а также к возможности свободного доступа к этим опасным научно-техническим достижениям человечества. Вышеизложенные аргументы относительно особой опасности технологического терроризма в мире, а также состояние общественно-политической ситуации в нашем государстве определяет актуальность исследования данной проблематики и формирование предложений ее нормативно-правового урегулирования.

Состояние исследования. Предварительное изучение состояния научного исследования обозначенной проблематики показывает, что отечественные ученые в области правоведения, государственного управления, философии, психологии и других общественно-политических наук исследуют широкий комплекс проблематики административно-обеспечения отношений в сфере регулирования антитеррористической деятельности. Частичное решение этой проблемы нашло свое отражение в Конституции Украины [1], Законе Украины «О борьбе с терроризмом» [2], а также ряде других нормативно-правовых и распорядительных актов отечественного законодательства [3–6]. Также проблеме противодействия террористическим угрозам посвящены отдельные труды таких отечественных ученых, как В.И. Абра-

мов, А.В. Губар, В.П. Емельянов, В.А. Коростиленко, В.В. Крутов, Д.Я. Кучма, Ю.А. Лапутина, Б.Д. Леонов, О.М. Литвак, И.И. Мусиенко, И.М. Рыжов, Г.П. Сынтик [7–11] и др. Решая проблему заимствования передового современного зарубежного опыта реализации государственной политики безопасности для Украины, мы произвели исследование и частично заимствовали отдельные научные результаты таких зарубежных ученых, как А.И. Демьянчук, П. Уилксон, Н.А. Крючек, В.Н. Лапчук, К.С. Мионов [12–14]. Однако необходимо отметить, что ни одно из исследований не содержит конкретных авторских предложений административно-правового усовершенствования системы национальной антитеррористической политики, а также в этих исследованиях отсутствуют предложения по заимствованию отдельных элементов зарубежного опыта определенной страны для его внедрения в законодательство Украины с целью усовершенствования борьбы с биотерроризмом как видом технологического терроризма.

Цель и задача статьи состоит в том, чтобы на основании исследования преступной социально-политической структуры технологического терроризма как явления планетарного масштаба обосновать предложения об усовершенствовании отдельных элементов отечественного административно-правового процесса государственного регулирования системы противодействия терроризму в целом и инициирования начала процесса внедрения на законодательном уровне особенностей противодействия биологическому терроризму как вероятного общественно-политического явления для украинского общества в частности.

Изложение основного материала. Начать изложение авторских исследований, по нашему мнению, целесообразно с ознакомления с материалами публикации зарубежного ученого А. Демьянчука о том, что в 70-е гг. XX в. наибольшую угрозу с точки зрения эскалации вооружения, находившегося в руках террористов, представляли собой похищенные ядерные материалы [12, с. 14]. В противоположность прошлому периоду общественного существования, современные оцен-

ки в этой сфере основываются на убеждении, что большинство террористических групп не обладает ни финансовыми, ни техническими ресурсами, необходимыми для приобретения ядерных вооружений. Однако они могут накапливать достаточно материалов для изготовления оружия радиологической дисперсии и некоторых биологических и химических отравляющих веществ [13, с. 12].

Исследуя научную полемику среди отечественных и зарубежных ученых относительно доминирующих видов современной террористической деятельности, приходим к выводу, что многие исследователи и специалисты по организации практического противодействия терроризму в течение последних тридцати лет информируют общество о росте угрозы биологического терроризма как вида современного технологического терроризма, выражая при этом следующие предположения:

1) террористические группы могут использовать химические, биологические и другие средства массового поражения против людей или же просто декларировать угрозу их применения [8, с. 141];

2) в противовес использованию ядерных материалов, террористов больше привлекают химические и биологические средства поражения по причине более простой возможности их изготовления, а их токсическое свойство позволяет осуществлять массовые поражения с помощью относительно небольшого количества используемого вещества [15, с. 103].

В противовес существующим в некотором количестве в правовой науке доктринальным толкованиям дефиниции «биологический терроризм», а также позициям ученых относительно его характеристики как общественно негативного (преступного) явления, в системе действующего законодательства определение и характеристика объектно-субъектного состава и других характерных элементов системы административно-правового регулирования данного вида отношений являются недостаточными.

В Законе Украины «О борьбе с терроризмом» [2] (принят с целью защиты личности, государства и общества от



терроризма, выявления и устранения причин и условий, его порождающих, определяет правовые и организационные основы борьбы с этим опасным явлением, полномочия и обязанности органов исполнительной власти, объединений граждан и организаций, должностных лиц и отдельных граждан в этой сфере, порядок координации их деятельности, гарантии правовой и социальной защиты граждан в связи с участием в борьбе с терроризмом) содержится только понятие технологического терроризма.

Это понятие определяется как преступления, совершаемые с террористической целью с применением ядерного, химического, бактериологического (биологического) и другого оружия массового поражения или его компонентов, других вредных для здоровья людей веществ, средств электромагнитного воздействия, компьютерных систем и коммуникационных сетей, включая захват, выведение из строя и разрушение потенциально опасных объектов, которые прямо или косвенно создали или угрожают возникновением угрозы чрезвычайной ситуации вследствие этих действий и представляют опасность для персонала, населения и окружающей среды; создают условия для аварий и катастроф техногенного характера [2].

С целью усиления доказательной базы необходимости более детального исследования фактической составляющей технологического терроризма в современной правовой науке, а также для формирования действенных предложений по совершенствованию системы административно-правового регулирования противодействия биологическому терроризму, попробуем предоставить полученную в результате анализа научных трудов В.А. Коростыленко, Б.Д. Леонова, И.М. Рыжова и других [8] информацию о качественных характеристиках биологического оружия, в частности, его поражающем действии, высокой токсичности и другом ряде преимуществ, которые устанавливают приоритет его использования в современной преступной деятельности террористов ряда террористических организаций:

1) сложность выявления таких веществ с помощью антитеррористических методов;

2) промежуток времени между использованием и началом действия на людей, дающий возможность исполнителям биотеррористических атак беспрепятственно покинуть место преступления;

3) отсутствие оставленных биологическими веществами следов на месте преступления, позволяющее террористам скрывать источник поражающего действия;

4) возможность использования биологического оружия в рамках малого по масштабам нападения с целью демонстрации решительности террористической организации к более масштабным действиям;

5) возможность нанести большие потери вооруженным силам государства или колоссальные потери для экономики государства;

6) быстрое достижение панического состояния населения, которое наступает из-за скрытого характера этих веществ, которые представляют собой дезодорированные и прозрачные микроскопические субстанции, а также других социальных потрясений, которые возникают из-за применения биотеррористического оружия;

7) относительная легкость, с которой это оружие может быть изготовлено, приобретено, а также перемещено из одной страны в другую, которые расположены даже на разных континентах.

Исследуя особенности технологического терроризма в мировом масштабе, автор приходит к мысли, что применение биологических методов массового поражения при осуществлении террористических актов в отношении объектов техногенной сферы, а также угроза их уничтожения не выходят за пределы традиционного понимания терроризма (хотя и может отличаться масштабами ущерба), носят межнациональный характер, однако требуют особого нормативно-правового регулирования в нашей стране в период активизации вооруженного конфликта на востоке Украины и агрессивных военных действий соседней страны против нашего государства, а именно его территориальной целостности и суверенитета. В связи с вышеизложенным проблемы противодействия биологическому терроризму в Украине приобретают особую активность.

В контексте нашего исследования необходимо также представить краткую характеристику ситуации в Украине как в государстве, которое в недалеком прошлом было ядерной державой и на сегодняшний день имеет ядерные объекты хозяйственного назначения. Также на территории нашего государства расположено много техногенно-опасных объектов и работают экологически опасные предприятия. Исходя из этого, есть основания полагать, что террористические проявления могут активизироваться, в том числе и с возможным участием известных террористических группировок международной направленности. Поэтому своевременным было бы формирование комплексных превентивных мер противодействия указанным видам террористической деятельности при доминировании политических решений руководства государства, определенных организационно-административных шагов структур исполнительной власти, а также создание оптимальной правовой базы и соответствующих специальных правоприменительных сил и средств.

По нашему мнению, должна быть воспринята для внедрения в жизнь учеными новая правовая парадигма снижения уровня беспокойства общества по поводу входа мира в новый высокотехнологичный этап международного терроризма. Широкое распространение новейших технологических знаний привело к росту количества тех, кто знаком с процессом изготовления биологических веществ, выращиванием бактерий и тому подобное. Глобализация мировой экономики и общественных отношений аналогично влияют на развитие современных технологий, поэтому наработки в сфере производства средств биологического (бактериологического) терроризма могут быть осуществлены в любом государстве. В данном случае определенную предупредительную роль по предотвращению террористических проявлений может сыграть своевременное реагирование органов государственной власти средствами национального законодательства на внутренние и международные тенденции, влияющие на нарушение законности террористической деятельностью.



В частности, действующее законодательство Украины, базовым источником которого в исследуемой сфере является Закон Украины «О борьбе с терроризмом», создает значительные препятствия террористам в возможных попытках и замыслах использовать средства технологического характера в преступных целях. Детальный анализ вышеупомянутого закона позволяет утверждать, что динамика развития террористической деятельности не дает оснований для успокоения, несмотря даже на то, что отдельные разновидности преступлений технологического терроризма в нашей стране не были актуальны. Ведь известно, что эффективность нормы права в значительной степени обеспечивается ее предохранительной и карательной функциями. Именно поэтому в рамках исследования административно-правовых основ противодействия биотерроризму целесообразно осуществить краткий анализ ст.ст. 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4, 258-5 Уголовного кодекса Украины. Исследование норм анти-террористического характера указанного кодекса дает основания обратить внимание на целесообразность более гибкой криминализации действий, которые могут образовать преступления террористического характера с применением биологических средств поражения.

Так, учитывая изложенное, с целью усовершенствования законодательства в сфере противодействия биотерроризма, целесообразно было бы предусмотреть нормы, которые криминализуют поведение, связанное с появлением научных нововведений и сложных биологических технологий, используемых террористами. Относительно биологических веществ, по нашему мнению, существующий в мировой практике законодательный запрет на владение некоторыми из них надо распространять и на вещества, вызывающие инфекционные заболевания. То есть необходимо применение правового механизма особого государственного административного контроля биологических продуктов, которые создаются в результате применения биотехнологий или каких-либо природных или искусственных компонентов подобных микроорганизмов,

вирусов, инфекционных веществ или других биологических продуктов.

По нашему мнению, в перспективе необходимо инициировать принятие Верховным Советом Украины отдельного Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия биологическому терроризму в Украине», а в ближайшее время в Законе Украины «О борьбе с терроризмом» целесообразно предусмотреть норму, которая признавала бы незаконным применение или попытку применения против граждан и собственности химического и биологического оружия. Причем к химическому оружию, по нашему мнению, следует отнести не только токсичные или ядовитые вещества, которые могут нанести смертельное поражение или серьезные повреждения организма человека, но и вещества, которые используются как компоненты при изготовлении токсичных и ядовитых веществ.

Кроме того, нормами, которые могли бы найти свое отражение в Законе Украины «О борьбе с терроризмом» (раздел VI «Ответственность за участие в террористической деятельности») и способствовали усилению эффективности действия указанных положений в сфере противодействия биотерроризма, могли бы быть такие, которые объявляют незаконным предоставление на территории Украины скрытой или реальной материальной поддержки субъектам террористической деятельности, независимо от того, совершаются эти акты нашими или иностранными гражданами.

Исходя из вышеизложенного, ст. 1 «Основные понятия» (Раздел 1 «Общие положения») Закона Украины «О борьбе с терроризмом» необходимо дополнить такой дефиницией «материальная поддержка биотерроризма»: предоставление валютных средств или других фондовых ценностей, финансовых услуг, помещений, условий для подготовки, хранения, фальшивых документов, средств связи, снаряжения, оружия, смертельно опасных веществ (химических, биологических, взрывчатых) транспорта и другой физической помощи для осуществления биологической террористической деятельности.

Выводы. Итак, технологический терроризм в его общепринятом пони-

мании представляет серьезную угрозу для основ мирового сообщества и его безопасности. Биотерроризм как терроризм нового поколения основан на применении к человечеству высокотехнологичного оружия массового поражения. Анализ ситуации в сфере биологической безопасности Украины обнажает ряд существующих первоочередных социальных проблем и приводит к определенным выводам относительно их законодательного устранения.

Среди проблем необходимо отметить наличие значительного количества объектов повышенной опасности с исчерпанными техническими и технологическими ресурсами, а также природных очагов концентрации патогенных микроорганизмов, которые являются возбудителями особо опасных инфекционных болезней, что повышает риски возникновения чрезвычайных ситуаций, а также создает реальные угрозы жизнедеятельности населения, дальнейшему социально-экономическому развитию и национальной безопасности Украины.

Автор констатирует, что результативность усиления комплекса социальных мер биологической антитеррористической безопасности напрямую связана с государственной необходимостью усовершенствования нормативно-правового регулирования противодействия биотерроризму как негативной возможности возникновения угроз биологического происхождения, связанных с развитием современных биотехнологий и появлением синтетической биологии. Исходя из этого, автор статьи предлагает обновление парадигмы социально-правового регулирования общественных отношений в системе административно-правового противодействия возможности создания биотеррористических угроз путем действий Кабинета Министров Украины как центрального органа в системе органов исполнительной государственной власти в сфере:

1) установления контроля и координации работы центральных органов исполнительной власти, а также других органов исполнительной власти в области обращения с генетически модифицированными организмами



и генетически-инженерной деятельности;

2) введения аттестованных административно-правовых методик исследований и системы стандартов в сфере биотехнологий;

3) установления четких правил поведения при осуществлении генетически-инженерной деятельности, работы с опасными биологическими агентами и генетически модифицированными организмами в отечественных научно-исследовательских и других специализированных учреждениях;

4) формирования механизмов безопасного практического применения генетически модифицированных организмов;

5) обеспечения государственной поддержки генетически инженерных исследований, а также научных и практических разработок в области биологической и генетической безопасности.

Целесообразно также отметить, что при таких тенденциях и предпосылках биотеррористических угроз в мировом масштабе, очень своевременными были бы усилия государств с развитой экономикой и информационной инфраструктурой по созданию системы превентивных мер противодействия технологическому терроризму. Перспективами дальнейших исследований мог бы стать поиск учеными дальнейших эффективных путей совершенствования международно-правового регулирования общей системы противодействия биотерроризму во благо мира на всей планете.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

2. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 р. № 638-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

4. Концепція боротьби з тероризмом : схвалена Указом Президента України від 25.04.2013 р. № 230/2013.

URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>

5. Про режим роботи з патогенними мікроорганізмами : Наказ МОЗ України від 14.12.1992 р. № 183 (Додаток № 1). URL: <http://zakon.nau.ua/doc>.

6. Угода про створення Українського науково-технологічного центру : Указ Президента № 202/94 від 04.05.1994 р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 6. Ст. 238.

7. Губар О.В. Організаційно-правові засади функціонування системи забезпечення біологічної безпеки України. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2016. Вип. 3–4 (11–12). С. 143–155.

8. Коростиленко В.А., Леонов Б.Д., Рижов І.М. Тероризм: визначення і сутність : монографія / за заг. ред. В.В. Крутова, І.І. Мусієнка, В.П. Ємельянова. Київ : Нац. акад. СБУ, 2015. 192 с.

9. Лапутіна Ю.А. Світовий досвід організації та правового забезпечення протидії біологічному тероризму. *Міжвідомчий медичний журнал «Наука і практика»*. 2014. № 1(2). С. 17–21.

10. Литвак О.М. Тероризм: соціально-психологічний аспект. *Тероризм і боротьба з ним : міжвідомчий науковий збірник / Під ред. А.І. Комарової та ін.* Київ, 2000. Т. 19(1). С. 202–205.

11. Синтик Г.П., Абрамов В.І., Кучма Д.Я. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посібник : у 3 ч. Ч. 1. Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. Київ : НАДУ, 2009. 248 с.

12. Демьянчук А. Контрабанда ядерних матеріалів: хто пострадає першим? *Зеркало неділі*. 1996. № 15. С. 14.

13. Уилксон. П. Меняющееся лицо международного терроризма. *Paper University of St. Andrews*. 1997. # 1535. P. 21.

14. Крючек Н.А., Лапчук В.Н., Миронов К.С. Безопасность и защита населения в чрезвычайных ситуациях / под ред. Г.Н. Кириллова. Москва : Изд-во НЦ ЭНАС, 2003. 264 с.

15. Тероризм і національна безпека України : матеріали міжнар. конф. / Відп. ред. М.Ю. Азаров. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 276 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кравчук Марьяна Юриевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Тернопольского национального экономического университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kravchuk Maryana Yurievna – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Procedure of Ternopol National Economic University

m.yu.kravchuk@tneu.edu.ua



УДК 343.163

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРОРА И СЛЕДОВАТЕЛЯ В ХОДЕ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

Ирина КУРБАТОВА,
кандидат юридических наук,
старший прокурор прокуратуры г. Киева

АННОТАЦИЯ

Проанализированы отдельные аспекты взаимодействия следователя и прокурора в ходе уголовного преследования. Основная цель работы заключается в анализе нормативно-правовой базы и особенностей взаимодействия прокурора и следователя в ходе уголовного преследования лица. Значительное внимание уделено роли органов прокуратуры при сообщении лицу о подозрении. Обнаружено, что п. 2 ч. 1 ст. 276 УПК Украины не может быть основанием для сообщения лицу о подозрении, а потому ее вообще стоит исключить из ст. 276 УПК Украины.

Сформулировано, что органы прокуратуры, осуществляя надзор за законностью сообщения лица о подозрении в совершении уголовного преступления, сосредотачивают свое внимание на проверке своевременности сообщения о подозрении и проверке обоснованных оснований принятия этого решения. При этом подчеркнута, что законодатель предусмотрел возможность обжалования решений, действий следователя, прокурора как после сообщения лицу о подозрении, так и во время задержания и применения мер. Именно прокурор, самостоятельно составляя ходатайство или решая вопрос о согласовании или отказе в согласовании ходатайства следователя, должен выяснить существование обоснованного подозрения в совершении уголовного преступления лицом, в отношении которого применяются меры, наличие достаточных оснований для применения соответствующих мер, наличие потребности в осуществлении именно таких мер для выполнения задач уголовного судопроизводства и тому подобное.

Кроме того, уделено внимание особенностям применения каждой из мер, а именно: личное обязательство, личное поручительство, домашний арест, залог, содержание под стражей, задержание лица с разрешения суда с целью его участия в рассмотрении ходатайства о применении меры пресечения в виде содержания под стражей. Подчеркнуто, что надзорные полномочия прокурора являются действенной гарантией обеспечения законности в ходе уголовного преследования лица, служа при этом как для защиты прав лица, к которому применяется определенный вид уголовного преследования, так и для выполнения задач уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: органы прокуратуры, уголовное преследование, меры, права человека.

INDIVIDUAL ASPECTS OF INTERACTION OF THE PROSECUTOR AND INVESTIGATOR IN THE PROCEEDINGS OF THE CRIMINAL PROSECUTION

Irina KURBATOVA,
Candidate of Law Sciences,
Senior Prosecutor of the Prosecutor's Office of Kyiv

SUMMARY

Some aspects of the interaction between the investigator and the prosecutor during the criminal prosecution are analyzed. The main purpose of the work is to analyze the legal framework and the peculiarities of the interaction between the prosecutor and the investigator during the criminal prosecution of the person. Much attention is paid to the role of the prosecution authorities in notifying a person of suspicion. It was concluded that paragraph 2 of Part 1 of Art. 276 of the CPC of Ukraine can not be grounds for reporting a person of suspicion, and therefore it should be excluded from Art. 276 CPC of Ukraine.

It is stated that the prosecuting authorities, while overseeing the lawfulness of a person's notification of a suspected criminal offense, concentrate their attention on checking the timeliness of the suspicion notification and verifying the substantiated grounds for making this decision. It was emphasized that the legislator provided for the possibility of appealing against the decisions, actions of the investigator, the prosecutor, after informing the person about the suspicion and during the detention and application of preventive measures. It is the prosecutor who, independently, when making a request, or when deciding whether to approve or refuse to approve the request of the investigator, should determine the existence of reasonable suspicion of committing a criminal offense by the person subject to preventive measures, the existence of sufficient grounds for the need for appropriate measures, performing such battles for the purposes of criminal proceedings and the like.

In addition, attention is paid to the peculiarities of the application of each of the precautionary measures, namely: personal obligation, personal security, house arrest, bail, detention, detention of a person with the permission of a court for the purpose of his reason to participate in a petition for the application of a preventive measure in a form of detention. It is emphasized that the supervisory powers of the prosecutor are an effective guarantee of lawfulness during the criminal prosecution of a person, while serving both the protection of the rights of the person to whom a certain type of criminal prosecution applies and the performance of criminal proceedings.

Key words: prosecution bodies, criminal prosecution, preventive measures, individual rights.

Постановка проблемы. Быстрое и квалифицированное раскрытие и расследование уголовных правонарушений является важной

и необходимой обязанностью любого государства, которое взяло на себя обязательства защищать права и законные интересы гражданина

и общества от криминальных посягательств. Однако с развитием общества совершенствуется и преступность, становясь организованнее,



используя в своей деятельности новейшие технологии и приобретаая более мобильный характер. Это обстоятельство приводит к существенному усложнению процесса раскрытия уголовных преступлений, а следовательно, охраны прав и законных интересов личности, общества и государства.

Поэтому постоянное взаимодействие правоохранительных органов между собой в целом и органов прокуратуры и предварительного расследования в частности является важным залогом выполнения задач уголовного судопроизводства. Ведь именно они – основные субъекты уголовного преследования и призваны обеспечить надлежащий порядок в обществе, охрану прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также обеспечить быстрое, полное и беспристрастное расследование и судебное разбирательство, чтобы каждый, кто совершил уголовное преступление, был привлечен к ответственности по мере его вины, а невиновный не был обвинен или осужден, ни одно лицо не было подвергнуто необоснованному процессуальному принуждению, а к каждому лицу уголовного производства применена надлежащая правовая процедура.

Указанные выше задачи соответствуют ст. 2 Уголовного процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины) [1], а их выполнение обязаны обеспечить совместной деятельностью прокурор и следователь как главные субъекты досудебного расследования уголовного производства.

К концептуальным положениям действующего УПК Украины можно отнести организацию следственной и оперативно-розыскной деятельности по раскрытию и расследованию уголовных правонарушений, что является одной из насущных проблем, стоящих перед правоохранительными органами нашего государства [2, с. 12].

Целью и задачей статьи является анализ нормативно-правовой базы и особенностей взаимодействия прокурора и следователя в ходе уголовного преследования лица.

Состояние исследования.

Вопросы, связанные с определением проблем теоретико-правовых и организационных основ взаимодействия прокурора и следователя в ходе уголовного производства, в последнее время находятся в поле зрения как отечественных, так и зарубежных ученых. Различные аспекты проблем взаимодействия исследовали такие ученые и практики, как А.Н. Бандурка, Р.С. Белкин, Л.А. Гарбовский, Ю.М. Денежный, Л. Лобойко, В.Т. Маляренко, М.М. Михеенко, Г.П. Среда, А.А. Тарасов, В.В. Топчий, Л.И. Щербина, М.Е. Шумило и многие другие, уделяя большое внимание правовой основе, организации, видам и формам взаимодействия, характера взаимодействия на различных этапах досудебного расследования.

Однако в отечественной уголовно-процессуальной науке нет комплексного исследования взаимодействия следователя с прокурором на стадии досудебного расследования, которое основывалось бы на нормах отечественного законодательства, научных трудах и учитывало проблемы современного уголовного производства. При этом сам институт взаимодействия остается дискуссионным, поскольку не отображается в уголовно-процессуальном законодательстве, но традиционно используется для обозначения совместной деятельности субъектов уголовного преследования и лиц, которые этому способствуют, в уголовном производстве [3, с. 493].

То есть ученые, которые непосредственно занимались исследованием этого института, высказывают мнение, что субъекты досудебного расследования в своей деятельности обязательно взаимодействуют между собой, а потому институт взаимодействия в ходе уголовного производства существует. Поскольку ученые при исследовании этого вопроса уже длительное время определяют различные критерии к данному институту, это свидетельствует о том, что ему должно уделяться значительное внимание не только в теории уголовного процесса, но и в практической деятельности следователя и прокурора [4, с. 398].

Изложение основного материала.

Взаимодействие между следователем и прокурором в ходе досудебного расследования происходит постоянно, однако именно с момента уведомления лицу о подозрении в совершении уголовного правонарушения наступает стадия привлечения лица к уголовной ответственности (п. 14 ч. 1 ст. 3 УПК Украины) и начинается срок, в течение которого должно быть закончено досудебное расследование (ст. 219 УПК Украины).

От обоснованности подозрения, соблюдения процессуального порядка вручения уведомления о подозрении зависит соблюдение законных прав подозреваемого, а также дальнейшая судьба самого уголовного производства [5, с. 82].

Сообщение лицу о подозрении – это одно из важных процессуальных решений, которое принимает прокурор или следователь по согласованию с прокурором до окончания расследования в уголовном производстве. В этом процессуальном решении на основе доказательств, собранных в ходе досудебного расследования, конкретное лицо приобретает статус подозреваемого. Согласно положениям УПК Украины, именно прокурор как сторона обвинения, или, как исключение, следователь по согласованию с прокурором, составляет и в день принятия вручает лицу письменное уведомление о подозрении в совершении уголовного преступления. До того прокурор самостоятельно оценивает наличие соответствующих оснований для письменного сообщения о подозрении: законность задержания лица на месте совершения уголовного преступления или непосредственно после его совершения; законность избрания в отношении лица одной из предусмотренных УПК Украины мер; наличие достаточных доказательств для подозрения лица в совершении уголовного преступления (п. 11 ст. 36, ст. 276 УПК Украины).

В контексте взаимодействия одним из важных вопросов является надзор прокурора за своевременностью принятия следователем решения относительно сообщения о подозрении. Своевременное принятие



такого решения является одной из гарантий реализации права лица на защиту. Поэтому прокурор следит за тем, чтобы это право подозреваемого не было нарушено из-за затягивания с моментом сообщения о подозрении, если собрано достаточно доказательств для подозрения.

Надзор прокурора за процессом сообщения лицу о подозрении должен быть своевременным и заключаться в проверке оснований для принятия этого решения с учетом того, задерживалось ли ранее лицо по подозрению в совершении преступления и избиралась ли в отношении него мера пресечения.

Выполнение прокурором функции процессуального руководства досудебным расследованием способствует уменьшению случаев сообщения о неконкретном подозрении и о подозрении с доказательствами, которые не имеют полного подтверждения.

Прокурор должен следить за законностью обеспечения права на защиту лица, в отношении которого у следователя нет достаточно данных, чтобы полагать, что оно совершило уголовное преступление, но есть данные о том, что оно причастно к его совершению и есть возможность подтвердить статус подозреваемого в процессе доказывания.

Важным направлением надзора прокурора за законностью сообщения о подозрении является выявление фактов умышленного сообщения лицу о совершении менее тяжкого уголовного преступления с целью умышленного лишения подозреваемого права на полноценную защиту.

Уголовное процессуальное законодательство Украины не устанавливает, в какой именно промежуток времени следователь, прокурор должны уведомить лицо о подозрении. Но, исходя из того, что на них возложена обязанность обеспечить подозреваемому возможность защищаться от предъявленного «обвинения», они должны сделать это вовремя. Своевременное сообщение о подозрении означает предъявление его безотлагательно после того, как в уголовном производстве сформирована совокупность доказательств, указывающих на совершение уголовного престу-

пления конкретным лицом. Именно поэтому законодатель установил, что сообщение о подозрении осуществляется в случае наличия достаточных доказательств для подозрения лица в совершении уголовного преступления (п. 3 ч. 1 ст. 276 УПК).

Согласно ч. 1 этой же статьи уведомление о подозрении обязательно осуществляется: 1) в случае задержания лица на месте совершения уголовного преступления или непосредственно после его совершения; 2) в случае избрания в отношении лица одной из предусмотренных УПК Украины мер; 3) при наличии достаточных доказательств для подозрения лица в совершении уголовного преступления. То есть фактически указаны основания, предпосылки для принятия такого решения.

Однако п. 2 ч. 1 ст. 276 УПК Украины не может быть основанием для сообщения лицу о подозрении, поскольку, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 177 УПК Украины, основанием для избрания меры пресечения является наличие обоснованного подозрения в совершении лицом уголовного преступления, то есть лицо, в отношении которого планируется применение меры пресечения, уже должно иметь процессуальный статус подозреваемого.

Мы согласны с мнением И. Еременко, при таких условиях рассмотренное основание никогда не может быть применено как повод для сообщения о подозрении и является «мертвым», а потому его вообще стоит исключить из ст. 276 УПК Украины [5, с. 83].

В то же время Законом Украины № 2147-VIII от 3 октября 2017 г. «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты» [6] внесены дополнения в ст. 303 УПК Украины, а именно дополнен перечнем решений и действий следователя или прокурора, которые могут быть обжалованы во время досудебного расследования. Однако законодатель предусмотрел, что жалобу на сообщение лицу о подозрении

вправе подать только представители стороны защиты по истечении одного месяца со дня уведомления лицу о подозрении в совершении уголовного проступка или двух месяцев со дня уведомления лицу о подозрении в совершении преступления, но не позднее закрытия прокурором уголовного производства или обращения в суд с обвинительным актом.

Понятно, что удовлетворение жалобы на сообщение лицу о подозрении может иметь весьма негативные последствия для раскрытия и расследования конкретного уголовного производства. В соответствии с положениями действующего УПК Украины следователь, прокурор обязаны закрыть уголовное производство в случае, когда срок досудебного расследования закончился, однако ни одному лицу не было сообщено о подозрении.

Следующим шагом уголовного преследования лица являются его задержание и применение мер. В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 12 УПК Украины, каждый, кого задержали по подозрению или обвинению в совершении уголовного преступления или иначе лишили свободы, должен быть в кратчайшие сроки доставлен к следственному судье для решения вопроса о законности и обоснованности его задержания, другого лишения свободы и дальнейшего содержания.

Согласно требованиям ст. 29 Конституции Украины, «никто не может быть арестован или содержаться под стражей иначе как по мотивированному решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом», что в то же время гарантирует право задержанному в любое время обжаловать в суде свое задержание. Эта норма воплощает требования п. 4 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Каждый, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, имеет право инициировать производство, в ходе которого суд безотлагательно устанавливает законность задержания и принимает решение об освобождении, если задержание незаконно». В то же время, по мнению А.И. Тищенко, отдельной процедуры реализации права на



обжалование незаконного задержания законом не установлено, что не обеспечивает в достаточной мере правовую определенность в данном вопросе. Нормативно неурегулированность порядка обжалования задержания является законодательным дефектом, приводит к неодинаковой судебной практике, изучение которой позволяет обратить внимание на проблемные вопросы в этой сфере [8, с. 50].

Меры предосторожности – это часть мер обеспечения уголовного производства, направленных на обеспечение надлежащего поведения подозреваемого, обвиняемого путем определенного ограничения их личных прав. Меры пресечения применяются во время досудебного расследования следственным судьей по ходатайству следователя, согласованному с прокурором, или по ходатайству прокурора, а в ходе судебного производства – судом по ходатайству прокурора (ч. 4 ст. 176 УПК).

Именно прокурор, самостоятельно составляя ходатайство или решая вопрос о согласовании или отказе в согласовании ходатайства следователя, должен выяснить существование обоснованного подозрения в совершении уголовного преступления лицом, в отношении которого применяются меры, наличие достаточных оснований для применения соответствующих мер, наличие потребности в осуществлении именно таких действий для выполнения задач уголовного судопроизводства и тому подобное.

В соответствии с положениями ст. 176 УПК Украины мерами являются: 1) личное обязательство; 2) личное поручительство; 3) залог; 4) домашний арест; 5) содержание под стражей.

При этом особенностями применения мер является то, что при рассмотрении ходатайства о применении любой меры пресечения прокурор обязан убедить суд, что ни одна из более мягких мер не может предотвратить доказанный при рассмотрении риск (риски).

Что касается такой меры пресечения, как личное обязательство, во время рассмотрения ходатайства судом именно прокурор доказыва-

ет необходимость возложения на подозреваемого выполнения тех или иных обязанностей, предусмотренных ст. 194 УПК Украины, в том числе носить электронное средство контроля (нововведение действующего УПК Украины). Контроль выполнения личного обязательства осуществляет следователь, а если дело находится в производстве суда – прокурор. Однако если следователь увидит существенные нарушения выполнения личного обязательства, он инициирует перед прокурором вопрос об обращении в суд с ходатайством о замене личного обязательства на более строгую меру пресечения.

Следующая мера пресечения, которая считается более строгой, чем личное обязательство, – личное поручительство. Роль прокурора при применении личного поручительства незначительна, потому что именно суд определяет количество поручителей, а также заслуживают ли эти лица (лицо) доверия. Однако контроль выполнения обязательств по личному поручительству возложен на следователя, а если дело находится в производстве суда – на прокурора. В случае невыполнения поручителем взятых на себя обязательств следователь инициирует перед прокурором или прокурор самостоятельно обращается в суд с предложением применить к поручителю денежное взыскание, предусмотренное ст. 180 УПК Украины, и изменить меру пресечения подозреваемому (обвиняемому) на более строгую.

Анализ судебной практики показывает, что суды довольно часто к подозреваемым и обвиняемым применяют такую меру пресечения, как домашний арест. При этом одним из условий пребывания под домашним арестом может быть ношение электронного средства контроля. Контроль поведения во время домашнего ареста возложен на орган Национальной полиции по месту жительства подозреваемого, обвиняемого. Деятельность органов Национальной полиции является объектом прокурорского надзора на этапе непосредственного применения меры пресечения в виде домашнего ареста, а соблюдение ими положений закона

о применении этой меры пресечения представляет наибольшую удельную составляющую предмета надзора. Вместе с тем прокурор должен следить также и за выполнением возложенных на подозреваемого, обвиняемого обязанностей, обусловленных применением указанной меры пресечения. В случае необходимости срок содержания лица под домашним арестом может быть продлен по ходатайству прокурора.

Деятельность прокурора при исполнении пресечения в виде залога предусматривает проверку прокурором соблюдения подозреваемым, обвиняемым, а также залогодателем возложенных на них обязанностей.

Специальное предписание, связанное с выполнением именно этой меры пресечения, содержится в ч. 6 ст. 182 УПК Украины, согласно которой подозреваемый, обвиняемый не находится под стражей и не позднее пяти дней со дня избрания меры пресечения в виде залога обязан внести средства на соответствующий счет или обеспечить их внесение залогодателем и предоставить документ, который это подтверждает, следователю, прокурору, суду.

Поэтому прокурор контролирует соблюдение установленного законом пятидневного срока для внесения залога. Вследствие нарушения обязанностей, которые определяют содержание пресечения в виде залога, прокурор ставит вопрос о применении предусмотренных законом последствий, которые условно можно разделить на общие и специальные.

К общим относят инициирование прокурором вопроса об изменении меры пресечения на более строгую, что осуществляется в общем порядке, установленном ст. 200 УПК Украины. К специальным последствиям относятся действия прокурора по обращению залога в доход государства. Именно возможность последнего вызывает эффективность залога, поскольку, как указывают исследователи, государственное принуждение в процессе применения залога заключается в существовании реальной угрозы потери подозреваемым, обвиняемым или залогодателем имущества, составляющего предмет залога в случае невыполнения обвиняемым



возложенных на него и принятых им обязанностей [10, с. 62].

На заключительном этапе выполнения пресечения в виде залога внимания прокурора требует соблюдение законов о возврате его суммы владельцу. Согласно ч. 11 ст. 182 УПК Украины залог, который не был обращен в доход государства, возвращается подозреваемому, обвиняемому, залогодателю после прекращения действия упомянутой меры пресечения. Залог, внесенный залогодателем, может быть обращен судом на исполнение приговора в части имущественных взысканий только с его согласия [11].

Временной мерой пресечения является задержание лица, если прокурором, следователем по согласованию с прокурором подано ходатайство о применении меры пресечения в виде содержания под стражей или изменения иной меры пресечения на содержание под стражей, однако подозреваемый, обвиняемый не прибыл до начала судебного заседания и не сообщил об уважительных причинах, препятствующих его своевременному прибытию. В таком случае прокурор или следователь по согласованию с прокурором вправе обратиться в суд с ходатайством о разрешении на задержание подозреваемого, обвиняемого с целью его участия в рассмотрении ходатайства о применении меры пресечения в виде содержания под стражей.

Выводы. Можно подытожить, что надзорные полномочия прокурора являются действенной гарантией обеспечения законности в ходе уголовного преследования лица, служа при этом как для защиты прав лица, к которому применяется определенный вид уголовного преследования, так и для выполнения задач уголовного судопроизводства.

Список использованной литературы:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88 (Редакція від 05.09.2019)

2. Гарбовський Л.А. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами

щодо провадження негласних слідчих (розшукових) дій. *Міжнародний юридичний вісник* : збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України, 2016. № 1(3). С. 12–16.

3. Криміналістика : учебник для вузов / под. ред. заслуженного деятеля науки РФ, проф. Р.С. Белкина. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2005. 992 с.

4. Тищенко С.В. Інститут взаємодії сторони обвинувачення за Кримінальним процесуальним кодексом України. *Публічне право*. 2012. № 4(8). С. 396–400.

5. Єрмоєнко І. Вдосконалення процедури повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. *Вісник Національної академії прокуратури Україн*. 2017. № 1(47). С. 82–87.

6. Про внесення змін до Гоподарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 48. Ст. 436.

7. Доценко О. Оскарження письмових повідомлень про підозру: проблемні питання та перспектива. *Вісник прокуратури*. 2018. № 2. С. 50–54.

8. Тищенко О.І. Оскарження затримання у кримінальному провадженні: теоретичний та практичний аспект. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. № 1. С. 49–56.

9. Особливості прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням : Збірник лекцій Національної академії прокуратури України / Національна академія прокуратури України, 2013. 111 с. URL: http://www.ap.gov.ua/ua/literature_napu.html

10. Донченко Ю.В. Актуальні проблеми застосування запобіжного заходу у вигляді застави. *Право України*. 1999. № 3. С. 61–64.

11. Гультай П. Прокурорський нагляд за додержанням законів при застосуванні запобіжного заходу у вигляді застави в кримінальному провадженні. *Віче*. 2013. № 22. С. 12–15.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Курбатова Ирина Сергеевна – кандидат юридических наук, старший прокурор прокуратуры г. Киева

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kurbatova Irina Sergeevna – Candidate of Law Sciences, Senior Prosecutor of the Prosecutor's Office of Kyiv

nmipravo@ukr.net



УДК 343.91-058.52

ЛИЧНОСТЬ ПРЕСТУПНИКА-НЕФОРМАЛА (ТЕОРЕТИКО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Михаил ЛАРКИН,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права и правосудия
Запорожского национального университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена изучению личности преступника – члена молодежной неформальной группы (объединения). Личность преступника-неформала рассматривается в контексте криминалистических разработок как целостная система, состоящая из двух информационных блоков: 1) неформал как личность; 2) неформал как член молодежной неформальной группы (объединения). Все молодежные неформальные образования разделены на две группы: простые и структурированные.

Ключевые слова: личность, преступник, неформал, молодежь, криминалистика.

THE INFORMAL CRIMINAL PERSONALITY (THEORETICAL-CRIMINALISTIC ASPECT)

Mikhail LARKIN,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminal Law and Justice
of Zaporozhye National University

SUMMARY

The article is dedicated to the study of the identity of the criminal person – a member of the youth informal group (association). The personality of an informal criminal is considered in the context of criminalistics developments as an integral system consisting of two information blocks: 1) informal as a person and 2) informal as a member of the youth informal group (association). All youth non-formal associations are divided into two groups: simple and structured.

Key words: person, criminal, informal person, youth, criminalistics.

Постановка проблемы. Проблемой, которая требует немедленного разрешения, в деле борьбы с преступлениями представителей молодежных неформальных групп (объединений) является разработка различных по уровню обобщения криминалистических методик их расследования. Именно личность преступника-неформала выступает системообразующим критерием для их выделения. С.Ю. Косарев справедливо отмечает: «Главная задача разработчика криминалистической методики будет заключаться в том, чтобы, отвлекаясь от второстепенных вопросов, не пропустить те вопросы (признаки, свойства явлений), которые являются типичными и существенными для расследования изучаемой категории преступлений» [1, с. 354].

Личностный фактор играет ключевую роль при создании молодежного неформального образования, вступлении молодым человеком в неформальную группу (объединение) преступного толка, так как лицо сознательно, инициативно либо путем воздействия на него извне становится преступником путем пропаганды псевдотеорий, учений, идей, идеологий, верований

и т.д. Еще С.В. Познышев писал: «Своим разумом человек творчески перерабатывает то, что получает из окружающей среды. Но его разум носит на себе более или менее яркую печать духа времени и окружающей социальной среды, причем в своих выводах нередко поддается влиянию чувств. Выбирая тот или иной поступок, человек следует известным мотивам, которые оказались у него сильнее, чем мотивы, подсказывавшие иной образ действия. А то обстоятельство, что у субъекта возникли определенные мотивы и получили преобладание над другими мотивами, объясняется складом его личности, его характером и взглядами, его склонностями, возбудимостью и стойкостью у него тех или иных чувств. Человек решается на известный поступок не в силу самопроизвольного, капризного движения воли, а благодаря, с одной стороны, действию на него известных внешних раздражителей того или иного рода и большей или меньшей восприимчивости своей к этому действию, а с другой стороны – накопившимся у него как осадок его воспитания и жизненного опыта постоянным психическим комплексам, подсказыва-

ющим ему стремление к одним целям и способам их достижения и удерживающим от других» [2, с. 270].

Если взять за основу то, что «личность преступника выступает в качестве совокупности социально значимых негативных свойств, образовавшихся в процессе многообразных и систематических взаимодействий с другими людьми» [3, с. 75], то можно предположить, что возникновение преступных молодежных неформальных образований связано с неприятием отдельными личностями под влиянием протестных либо псевдопротестных настроений реалий, устоев доминирующей части социума, а еще, может быть, желанием наследовать и повторять. И тут будет уместным вспомнить Г. де Тарда, утверждавшего, что «все важнейшие акты общественной жизни совершаются под властью примера» [4, с. 106].

Однако не следует недооценивать и внутренние протестные установки, которые могут получить доминирующее преобладание в системе ценностных ориентаций личности.

Все это не может быть не учтено в процессе криминалистического изучения личности преступника – члена моло-



дежной неформальной группы (объединения) преступной направленности.

Актуальность темы исследования. Изучение же криминалистических признаков, особенностей преступника-неформала является неотъемлемым условием разработки соответствующих криминалистических методик как одного из средств противодействия преступности неформальной молодежи. Именно личность определяет мотивы, способы совершения преступных посягательств, особенности конфликта «преступник – жертва». Без данных о личности преступника-неформала сложно представить информационное наполнение указанных криминалистических методик.

Состояние исследования. На сегодняшний день обозначенная нами проблематика является малоисследованной. В контексте же криминалистического исследования личность преступника-неформала была лишь частично проанализирована В.А. Ершовым в рамках его диссертационной работы «Методика расследования преступлений против жизни и здоровья граждан, совершаемых членами неформальных групп (движений)» (Владивосток, 2006). Кроме того, отдельные аспекты борьбы с преступлениями неформальных групп (объединений) становились предметом изучения таких авторов, как Ю.М. Антонян, В.И. Бояров, Я.И. Гилинский, В.В. Граник, В.О. Давыдов, В.С. Капица, Г.В. Костылева, Р.В. Кулешов, А.А. Мейтин, Н.В. Михайлова, А.С. Пудовиков, А.В. Холопов и др.

Целью и задачей статьи является изучение личности преступника – члена молодежной неформальной группы (объединения) в контексте разработки методических рекомендаций по расследованию преступлений неформальной молодежи.

Изложение основного материала. Будет ошибочным рассматривать личность преступника-неформала без определения побудительных причин к созданию либо вступлению молодого человека в неформальную группу (объединение), которая намерена добиваться поставленных целей путем совершения противоправных деяний, в частности преступлений.

Зародившиеся в начале XX в. и существующие ныне молодежные неформальные сообщества, безусловно, не являются одной и той же социальной

реальностью. Меняются идеи, взгляды, убеждения, политическая ситуация, меняется социум. Единственное, что остается, – это протест, несогласие с большей частью общества, нежелание жить в определенных кем-то рамках, поддерживать доминирующие мнения. Человек не формируется, а его пытаются формировать. Э. Фромм в работе «Здоровое общество» писал: «В наши дни мы сталкиваемся с человеком, который действует и чувствует, как автомат, он никогда не испытывает переживаний, которые действительно были бы его собственными; он ощущает себя точно таким, каким, по его мнению, его считают другие; его искусственная улыбка пришла на смену искреннему смеху, а ничего не значащая болтовня заняла место словесного общения; он испытывает унылое чувство безнадежности вместо действительной боли. В отношении такого человека можно отметить два момента. Во-первых, он страдает от недостатка спонтанности и индивидуальности, что может оказаться невозможным. Во-вторых, он существенно не отличается от миллионов других людей, находящихся в таком же положении» [5, с. 23]. В «Бегстве от свободы» Э. Фромм говорит: «Приспосабливаясь к ожиданиям других, не отличаясь от них, мы заставляем умолкнуть сомнения по поводу собственной идентичности и обретаем некоторую уверенность в себе. Впрочем, цена этого высока. Отказ от спонтанности и индивидуальности приводит к отвержению жизни. Психологически автомат, хоть и жив биологически, умирает эмоционально и умственно; он двигается и совершает действия, как живой, но его жизнь утекает сквозь пальцы, как песок. За маской удовлетворения и оптимизма скрывается глубоко несчастный человек; на самом деле он на грани отчаяния. Он изо всех сил цепляется за понятие индивидуальности; он желает «отличаться», в его устах нет лучшей похвалы, как “это иное”» [6, с. 244–245]. Вот именно от обыденности, искусственности, навязчивости, подавленности к познанию собственной индивидуальности пытаются бежать молодые люди путем создания неформальных сообществ. И деятельность их имеет, прежде всего, протестный характер. Однако когда она получает выражение в виде уголовно преследуемых деяний, уровень обеспо-

коенности общества начинает зашкаливать, что и закономерно.

Политика, религия, идеология, спорт (особенно футбол) – все это далеко неполный перечень сфер социальной жизни, через которые неформальная молодежь пытается реализоваться, совершая преступления во имя «великих идей». Личность же преступника-неформала в связи с этим представляет особый интерес для криминалистической науки.

Рассматривать же личность преступника-неформала в контексте криминалистических разработок, по нашему мнению, следует как целостную систему, которая состоит из двух информационных блоков: 1) неформал как личность; 2) неформал как член молодежной неформальной группы (объединения).

Членами неформальных сообществ являются молодые люди в возрасте от 14 до 35 лет (это возрастные рамки порядка 90% неформалов). В большинстве случаев членами неформальных сообществ (около 65% случаев) становятся молодые люди в возрасте от 14 до 24 лет (подростки и лица раннего молодежного возраста), из чего можно сделать вывод, что происходит некий юношеский выбор. Р.С. Немов справедливо отмечает: «Воззрения на мир современной юности определяются наличием множества различных, по-своему аргументированных, имеющих сильные и слабые стороны точек зрения, среди которых нет ни абсолютно истинных, ни совершенно ложных и между которыми молодым людям приходится выбирать. Даже те люди, кто раньше традиционно выступал в качестве носителей единого мнения для старших школьников, – родители и учителя – сами сейчас находятся в состоянии некоторой растерянности, придерживаются разных, изменчивых и противоречивых мнений, спорят друг с другом.

Такая социально-психологическая ситуация имеет положительные и отрицательные аспекты. Положительное в ней состоит в том, что отсутствие единственного и однозначного мировоззренческого ориентира побуждает юношей и девушек самостоятельно думать и принимать решения. Это способствует их ускоренному развитию и превращению в зрелых личностей, обладающих независимостью суждений, внутренней свободой, имеющих собственную точку зрения и готовых ее отстаивать.



Но, с другой стороны, подобная ситуация ведет к быстрому разделению людей на группы, отличающиеся, причем – существенно, друг от друга по уровню социальной и нравственно-мировоззренческой зрелости» [7, с. 238–239].

Лица же в возрасте от 25 до 35 лет имеют устоявшиеся взгляды, характеризуются отсутствием постоянного места жительства, места работы, употреблением спиртных напитков и наркотических средств.

Одним из отличительных признаков преступника – члена молодежной неформальной группы (объединения) является повышенная агрессия в его действиях [8, с. 48; 9, с. 333]. И тут нельзя не согласиться с Л. Берковицем, который утверждал: «Склонность к насилию может быть результатом целого ряда различных влияний. В их числе недостаток любви и нежных чувств со стороны матери и отца, жестокость и непоследовательность родителей в применении воспитательных воздействий в ранние, формирующие годы ребенка, наследственность и неврологический базис, уровень стрессовых состояний и то, в какой степени ребенку удастся или не удастся реализовать свои личные стремления. Не менее важны связанные с агрессией установки и ценности, преобладающие в данном сегменте общества, то, как часто ребенок видит других людей, использующих агрессию для решения своих проблем (в реальной жизни и/или в кино и на телеэкране), и как он научился понимать социальный мир. Нет единственного источника агрессивных наклонностей, как нет и одного пути развития агрессивного характера» [10, с. 198].

В состав молодежных неформальных образований преступной направленности могут входить как лица мужского, так и женского пола. При этом количество лиц женского пола в последнее время заметно увеличивается и может достигать 20–30%.

Около 30% неформалов продолжают обучение после окончания школы. Лишь 10–12% молодых людей, состоящих в неформальных группах (объединениях), пытаются продолжить обучение в высших учебных заведениях.

Были замужем или женаты 19–23%. Имеют детей около 7%.

Результаты проведенного анкетирования членов молодежных неформальных групп (объединений), совершив-

ших преступные деяния, показали, что 82% опрошенных мотивом вступления в неформальное сообщество называют «несогласие с действующей ситуацией в обществе, государстве» и рассматривают совершенное преступление как «способ борьбы с несправедливостью».

Изучение личности преступника-неформала невозможно в отрыве от молодежной неформальной группы (объединения), членом которой он является. В связи с этим, по нашему мнению, все молодежные неформальные образования необходимо разделить на две группы:

- 1) простые;
- 2) структурированные.

К простым следует отнести молодежные неформальные группы (объединения), которые не имеют строгой иерархичности, а если она и присутствует, то состоит из двух звеньев («лидер» и «рядовые участники»), имеют относительно небольшой количественный состав (от двух до десяти человек). При этом принимать участие в «акциях» могут лица, не являющиеся постоянными членами группы. Лидером, как правило, является одно лицо.

У данных неформальных сообществ идеологическая составляющая не является четко выраженной и может иметь «досуговой» характер, т.е. как совместное времяпрепровождение.

Простые молодежные неформальные группы (объединения), как правило, существуют в течение небольшого срока и могут распадаться после выявления преступной деятельности их членов. Некоторые участники указанных формирований могут вступать в иные неформальные сообщества либо создавать собственные.

Молодежным неформальным группам (объединениям) второй разновидности присущи «деление на составные части (группы, звенья) со строгой иерархичностью построения, с четким разграничением функций между их членами» [11, с. 198].

По численности они могут достигать нескольких тысяч человек, однако не все члены молодежного неформального образования могут привлекаться к совершению преступной деятельности [12, с. 142]. Их идеологическая составляющая может сочетаться с политической, т.е. члены неформальной группы могут принимать участие в политических протестах, митингах. Кроме того,

сложные молодежные неформальные образования могут являться «молодежным крылом» политической партии, общественной организации. Указанные группы могут функционировать в течение достаточно длительного времени. Как правило, вследствие определенных обстоятельств они реформируются либо распадаются (ликвидируются). Также структурированные молодежные неформальные группы (объединения) могут трансформироваться в различного рода преступные формирования, в т.ч. транснационального характера, или часть неформальной группы (объединения) может войти в указанное формирование.

Выводы. Неотъемлемым условием разработки действенных рекомендаций по расследованию преступлений, совершаемых членами молодежных неформальных групп (объединений), является комплексное изучение личности преступника-неформала. Так, личность преступника-неформала в контексте криминалистических разработок следует рассматривать как целостную систему, которая состоит из двух информационных блоков: 1) неформал как личность; 2) неформал как член молодежной неформальной группы (объединения), поскольку изучение личности преступника-неформала невозможно в отрыве от молодежной неформальной группы (объединения), членом которой он является. В связи с этим, по нашему мнению, все молодежные неформальные образования необходимо разделить на две группы: простые и структурированные.

Список использованной литературы:

1. Косарев С.Ю. История и теория криминалистических методик расследования преступлений : монография / под ред. В.И. Рохлина. Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. 495 с.
2. Познышев С.В. Криминальная психология: преступные типы. О психологическом исследовании личности как субъекта поведения вообще и об изучении личности преступника в частности / сост. и предисл. В.С. Овчинского, А.В. Федорова. Москва : ИНФРА-М, 2018. Харків, 301 с. (Библиотека кримиолога).
3. Антонян Ю.М. Криминология. Избранные лекции. Москва : «Логос», 2004. 448 с.



4. Тард Г. Преступник и преступление. Сравнительная преступность. Преступления толпы / сост. и предисл. В.С. Овчинского. Москва : ИНФРА-М, 2004. VIII, 391 с. (Библиотека криминолога).

5. Фромм Э. Здоровое общество. Догмат о Христе / пер. с нем. Москва : АСТ : Транзиткнига, 2005. 571, [5] с. (Philosophy).

6. Фромм Э. Бегство от свободы / пер. с англ. А.В. Александровой. Москва : Издательство АСТ, 2018. 288 с. (Эксклюзивная классика).

7. Немов Р.С. Психология : учебник для студ. высш. пед. учеб. Заведений : В 3 кн. 4-е изд. Москва : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003. Кн. 2 : Психология образования. 608 с.

8. Михайлова Н.В. Структура личности преступника – члена неформальной молодежной группы насильственной направленности. *Духовная ситуация времени. Россия XXI век.* 2015. № 2. С. 48–51.

9. Ларкін М.О. Криміналістична класифікація злочинів, що вчиняються членами молодіжних неформальних груп (об'єднань). *Порівняльно-аналітичне право.* 2017. № 5. С. 332–334. URL: http://www.pap.in.ua/5_2017/99.pdf.

10. Берковиц Л. Агрессия: причины, последствия и контроль. Санкт-Петербург : прайм-Евроснак, 2001. 512 с. (Секреты психологии).

11. Яблоков Н.П. Расследование организованной преступной деятельности: практическое пособие. Москва : Юристъ, 2002. 172 с. (Библиотека следователя).

12. Ларкін М.О. Криміналістична характеристика злочинів, що вчиняються членами молодіжних неформальних груп (об'єднань). *Вісник Академії адвокатури України.* 2017. Том 14. Число 1 (38). С. 140–146.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ларкин Михаил Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и правосудия Запорожского национального университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Larkin Mikhail Aleksandrovich – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminal Law and Justice of Zaporozhye National University

malark777@ukr.net

УДК 347.4

ПОНЯТИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ ФИНАНСОВОЙ УСЛУГИ

Светлана ЛЕПЕХ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Львовского национального университета имени Ивана Франко

АННОТАЦИЯ

Эффективное функционирование структурно-инновационной модели экономики требует модернизации рынка финансовых услуг. Становление этого сектора в последнее время находилось под негативным воздействием последствий мирового финансово-экономического кризиса. Реформирование этого рынка является одним из стратегических направлений экономики государства.

Статья содержит анализ проблемы определения понятия потребительской финансовой услуги, его соотношения с такими категориями, как финансовый инструмент, финансовая операция, финансовый продукт, инвестиционная услуга. Предметом исследования является также определение места потребительских финансовых услуг среди других объектов гражданских прав, выделение характерных признаков, отличающих эти услуги. С целью реформирования частного правового регулирования обязательств по предоставлению потребительских финансовых услуг автор предлагает новую дефиницию исследуемого понятия и внесение соответствующих изменений в национальное законодательство.

Ключевые слова: услуга, финансовая услуга, операция, потребитель, доход.

DEFINITION OF THE CONSUMER FINANCIAL SERVICE

Svetlana LEPEKH,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Civil Law and Process of
Law Faculty of Ivan Franko National of Lviv

SUMMARY

Effective operating of structurally innovative model of economics needs modernization of financial service market. At the last time the formation of this sector was under the bad influence of world financial crisis consequences. The reformation of this market is one of the strategical directions of state economics.

This article is dedicated to analysis of problem of determination terms of consumer financial service, its correlation with such categories as financial product, financial instrument, financial operation, innovation service.

Also the subject of researching is identification the place of consumer financial service among another objects of civil rights, separation of characteristic signs which differs this service.

With this goal the reformation of private legal regulation of obligations at providing consumer financial service, the author offers a new definition of explored notion and introduces appropriate changes into legislation.

Key words: service, financial service, operation, consumer, income.

Постановка проблемы. С развитием национальной экономики происходило постепенное становление рынка финансовых услуг, без которого невозможным является эффективное функционирование социально-ориентированной структурно-инновационной модели экономики. Изменения в этом секторе замедлились под негативным влиянием последствий финансово-экономического кризиса и сложной политической ситуации в нашей

стране. В условиях мировых процессов глобализации одним из стратегических заданий государства должно быть реформирование рынка финансовых услуг, усовершенствование правового регулирования общественных потребительских отношений в этой сфере национальной экономики. Закон Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» от 12.07.2001 г. (далее – Закон о финансовых услугах)



определяет этот рынок как сферу деятельности участников рынка финансовых услуг с целью предоставления и потребления определённых финансовых услуг и включает в него профессиональные услуги на рынке банковских, страховых, инвестиционных услуг, операций с ценными бумагами и на других видах рынков, которые обеспечивают оборот финансовых активов. Значительную часть таких услуг предоставляют физическим лицам как потребителям, но при этом Закон о финансовых услугах не содержит норм, определяющих понятие, признаки, виды именно потребительских финансовых услуг, как следствие, этот вопрос является дискуссионным и в практике нет единых подходов к толкованию смысла некоторых законодательных понятий, ключевым из которых является определение сути потребительской финансовой услуги.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью усовершенствования правового регулирования обязательств по предоставлению потребительских финансовых услуг для обеспечения эффективного развития национальной экономики и улучшения финансового состояния потребителей.

Состояние исследования. Вопросы гражданско-правового регулирования отношений по предоставлению услуг в целом исследовались такими отечественными учёными, как В.А. Васильева, Р.М. Гейнц, С.Н. Клейменова, А.А. Телестакова, Н.В. Федорченко и др. Правовая сущность финансовых услуг была предметом исследования Н.В. Дроздовой, И.В. Солошкиной, О.Р. Ящицак и др., но по-прежнему понятие и признаки потребительских финансовых услуг остаются предметом дискуссии.

Целью и задачей статьи является анализ исследуемых проблем и поиск возможных вариантов их решения путём определения понятия и признаков потребительских финансовых услуг, усовершенствования законодательной терминологии для оптимизации механизмов предоставления профессиональными участниками потребителям финансовых услуг.

Изложение основного материала. Одним из объектов гражданских прав в ст. 177 Гражданского кодекса Украины

2003 г. (далее – ГКУ) выделены услуги, при этом закон не содержит определения понятия такого блага. Исходя из дефиниции договора о предоставлении услуг согласно ч. 1 ст. 901 ГКУ, услуга характерна тем, что потребляется в процессе совершения определённого действия или осуществления определённой деятельности. В общепринятом употреблении под услугой понимают «действие, поступок, предоставляющий пользу, помощь другому» [1, с. 1080]. Понятие услуги раскрывается при помощи её экономической и правовой характеристики. В научной литературе анализу правовой сущности услуги в целом посвящено много трудов. Взгляды учёных в основном сводятся к характеристике услуги как действию или совокупности действий (деятельности), блага как объекта гражданских прав, при этом отличаются признаками, с помощью которых предлагают раскрывать суть этой правовой категории. Так, обращают внимание, что услуга

1) направлена на удовлетворение лица, которая выражается в отсутствии воплощения в определённом имущественном результате, что является неотъемлемым от самой деятельности, качество которой не может гарантироваться и который непосредственно потребляется в момент её осуществления [2, с. 108];

2) выражена в конкретном полезном результате, который создан трудом лица (юридического или физического), нематериальном (невещественном) по форме, который обособлен от деятельности его исполнителя и составляет объективно достигаемые изменения во внешнем мире либо состоянии субъекта (духовном, физиологическом или психологическом) [3, с. 14]. В то же время в литературе обращается внимание на то обстоятельство, что использование термина «результат» в отношениях по предоставлению услуг в узком его понимании является не совсем целесообразным, поскольку обыкновенно его используют в подрядных отношениях для обозначения итога работы подрядчика [4, с. 321];

3) разновидность объектов гражданских правоотношений выражается в виде определенной правомерной операции, т.е. в виде ряда действий исполнителя либо в деятельности,

являющейся объектом обязательства, имеющей нематериальный эффект [5, с. 109];

4) как объект гражданских прав должна соответствовать требованиям осуществимости, как юридическое явление должна владеть качеством правомерности, не имеет овеществлённого результата, также имеет такие свойства, как сложность обособления, неотделимость от источника, синхронность предоставления и получения, несохраняемость, неформализованность качества услуги и сложность её определения [6, с. 181–185];

5) является специфическим объектом гражданских прав, продуктом полезного действия или деятельности, которая не имеет имущественного выражения, результат которой (услуги) не имеет юридического значения и не может быть гарантирован [7, с. 5–6];

6) как вид общественного блага, с помощью которого удовлетворяются потребности путём совершения действий (осуществления деятельности) субъектом, в полезных свойствах которой и заключается субъективный интерес лица [8, с. 95];

7) услуга является благом, стоимость которого подлежит оценке; услуга находит своё выражение в действиях (деятельности) услугодателя; услуга потребляется в процессе её предоставления; результат услуги – это полезный эффект действий услугодателя, который является кратковременным [9, с. 92].

К общим признакам, объединяющим все договорные обязательства, которые опосредуют предоставление услуг, Н.В. Федорченко предлагает относить такие: 1) деятельность исполнителя не выражается в вещественном результате; 2) исполнитель не гарантирует достижения предусмотренного результата; 3) действующим законодательством не предусмотрен контроль со стороны заказчика за процессом предоставления ему услуги исполнителем, хотя он и возможен по согласию сторон, выраженному в конкретных условиях договора; 4) потребление посреднической услуги осуществляется в процессе её предоставления [4, с. 321].

Согласно ч. 1 ст. 1 Закона о финансовых услугах, финансовая услуга в целом определяется как операции



с финансовыми активами, которые осуществляются в интересах третьих лиц за собственный счёт либо за счёт этих лиц, а в случаях, предусмотренных законодательством, – и за счёт привлечённых от других лиц финансовых активов, с целью получения прибыли либо сбережения реальной стоимости финансовых активов. К финансовым операциям в законодательстве относят все операции, связанные с изменением прав собственности на финансовые активы, в том числе возникновение и ликвидация финансовых требований [10]. В научной литературе в основном понятие финансовых услуг раскрывают, используя термин «операции» [11, с. 392; 12, с. 570]. Такой подход не совсем точен, поскольку этим термином часто обозначают технические фактические действия финансовой организации, направленные на исполнение заключённого договора, совершение договора о предоставлении финансовой услуги, либо совокупность действий, объединённых общей целью – предоставление финансовой услуги по основным и дополнительным обязательствам. Для частного правового регулирования более оптимальной является формулировка, что финансовая услуга заключается в совершении фактических и/или юридических действий [13, с. 58].

Спорным также в законодательном определении финансовой услуги является указание на то, что такие действия совершаются в интересах третьих лиц, под которыми, в силу отсутствия иных законодательных определений, понимают самих клиентов банков и других финансовых учреждений [13, с. 58]. В гражданско-правовом обязательстве третьи лица не принимают участия в заключении договора как основания его возникновения и приобретают только права. Правовой статус третьих лиц не соответствует объёму полномочий клиента/потребителя как стороны договора о предоставлении финансовых услуг. Также законодатель в определении финансовой услуги указывает, что она совершается в интересах третьих лиц за собственный счёт либо за счёт этих лиц, а в случаях, предусмотренных законом, и за счёт привлечённых от других лиц финансовых активов. В дефинициях гражданско-правовых договоров указание на то, за чей счёт

предоставляется услуга, обозначает «кто платит», в то же время в приведенных случаях речь идет о благе, перемещение которого осуществляется путем применения определенной договорной формы предоставления услуг.

Экономисты также обращают внимание на необходимость различия таких понятий, как финансовый продукт, финансовая услуга и финансовая операция. Так, финансовую услугу предлагают трактовать как совокупность предоставляемых финансовым учреждением профессиональных видов на рынке финансовых услуг, непосредственно не связанных с приобретением материальных объектов, а направленную, в силу договорных обязательств, на перераспределение финансовых ресурсов между физическими и/или юридическими лицами. Финансовой операцией называют особый системно-технологический процесс, объединяющий деятельность финансового учреждения и потребителя, совершаемый от имени первой и направленный на решение обозначенной задачи экономического характера, которая формулируется клиентом. Финансовые услуги воплощают нематериальную форму, их невозможно реализовать по конкретно определённой цене. Под финансовым продуктом понимают совокупность взаимосвязанных операций и услуг, систематизированных определённым образом с наполнением качественно новыми характеристиками с целью удовлетворения отдельных потребительских потребностей клиента финансового учреждения [14, с. 18–19].

Одновременно с понятием финансовой услуги в законодательстве используют категорию «финансовый инструмент», под которым понимают любой контракт, который предусматривает возникновение финансового актива, с одной стороны, и финансового обязательства или инструментов в виде акций – с другой. Финансовые инструменты классифицируются как финансовые активы (ресурсы) или как иные (условные и производные) финансовые инструменты [10]. Этот термин является экономическим и может означать как договор о предоставлении финансовой услуги, так и собственно материальное благо, которое переме-

щается для исполнения договорённости. Перечень объектов, которые в ЕС относят к финансовым инструментам, содержится в Директиве 2014/65/EU от 15 мая 2014 г. о рынках финансовых инструментов с поправками к Директиве 2002/92/ЕС и Директиве 2011/61/EU (Раздел С) [15].

К финансовым относят только те услуги, которые опосредуют перемещение таких материальных благ, как финансовые активы, которыми являются деньги, ценные бумаги, долговые обязательства и право требования долга, которые не отнесены к ценным бумагам. При этом такие объекты гражданских прав могут выступать капиталом, реализация функций которого может приносить доход. В связи с этим в литературе обсуждается вопрос соотношения финансовых и инвестиционных услуг. Так, Н.Г. Семилотина рассматривает финансовые и инвестиционные услуги как тождественные. «Финансовой услугой (или инвестиционной услугой) является услуга, которая предоставляется профессиональным участником рынка финансовых услуг <...> на основании договора с целью передачи денежных средств, отчуждаемых инвестором в пользу реципиента инвестиций» [16, с. 15]. Ю.Б. Фогельсон рассматривает такой подход как слишком узкий и указывает, что понятие «финансовые услуги» появляется в законодательстве там и тогда, где и когда возникает необходимость отрегулировать деятельность по финансовому посредничеству – участию в привлечении и размещении чужих денежных средств – независимо от того, с какой целью эти деньги запущены в оборот [17, с. 73].

Согласно ст. 1 Закона Украины от 18.09.1991 г. «Об инвестиционной деятельности» инвестициями являются все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, которые вкладываются в объекты предпринимательской и иных видов деятельности, в результате которой создаются доход и/или достигается социальный и экологический эффект. В законодательном определении правовой сущности финансовых услуг указано, что они могут предоставляться не только с целью получения дохода, но и сбережения реальной стоимости финансовых активов, а такой цели инвестиции



не предусматривают, поэтому действительно отдельные финансовые услуги могут быть одновременно инвестиционными, однако не все (к примеру, обмен валют, открытие и обслуживание банковских счетов).

Н.В. Дроздова выделяет такие характерные признаки финансовой услуги, которые отличают её от других разновидностей услуг, а именно: во-первых, финансовая услуга – это разновидность деятельности соответствующего субъекта хозяйствования, который предоставляет услугу; во-вторых, финансовая услуга сопровождается соответствующим движением финансовых активов (денежных средств, ценных бумаг, долговых обязательств и прав требования долга, которые не имеют статуса ценных бумаг, включая любые виды лотерейных и других подобных билетов, предусматривающих выдачу денежного либо имущественного выигрыша); в-четвёртых, обозначенное движение финансовых активов предусматривает осуществление участниками таких услуг соответствующей финансовой операции (например, торговля финансовыми активами, привлечение в депозит); в-пятых, наличие профессионального состава субъектов финансовых услуг, которые предоставляют такую услугу и осуществляют функцию финансового посредничества [3, с. 8].

Те услуги, которые предоставляются физическим лицам, не выступающим в гражданском обороте как субъекты предпринимательской деятельности, традиционно называют потребительскими и законодательство устанавливает некоторые особенности регулирования этих обязательств. Также некоторыми особенностями, по которым её можно определить среди других услуг, наделена категория «потребительская финансовая услуга»:

- 1) заказчиком услуги является физическое лицо (потребитель);
- 2) услуга потребляется в процессе её предоставления;
- 3) исполнитель не всегда гарантирует предполагаемый результат;
- 4) потребитель имеет целью получение дохода либо сбережение реальной стоимости активов, при этом не занимается предпринимательской деятельностью;

5) опосредует перемещение финансовых активов путём совершения исполнителем активных действий.

Выводы. На основе проведённого анализа предлагается определение потребительских финансовых услуг как юридических и/или фактических действий либо совокупности действий (деятельности) банков или других финансовых организаций, которые совершаются в интересах физических лиц как потребителей с финансовыми активами (собственными или привлечёнными) с целью получения прибыли либо сохранения реальной стоимости активов.

Список использованной литературы:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728м с.
2. Ємельянчик С. Послуга в цивільному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 3. С. 105–108.
3. Дроздова Н.В. Договір про надання фінансових послуг у цивільному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 26 с.
4. Федорченко Н.В. Договірні зобов'язання з надання послуг: проблеми теорії і практики : монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2015. 328 с.
5. Клейменова С.Н. Услуги как объекты обязательственных правоотношений. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 106–110.
6. Степанов Д.И. Услуга как объект гражданских прав. Москва : Статут, 2005. 349 с.
7. Телестакова А.А. Система договорів про надання послуг у цивільному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 25 с.
8. Васильева В.А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг : монографія. Івано-Франківськ, 2006. 346 с.
9. Гейнц Р.М. Послуга як об'єкт цивільних прав за Цивільним кодексом України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Вип. 30. С. 86–93.

10. Методологічні положення щодо складання фінансового рахунку, затверджені наказом Державного комітету статистики України від 16.02.2004 р. № 112.

11. Солошкіна І.В. Фінансові послуги як правова категорія: поняття, суттєві сторони та інші ознаки. *Форум права*. 2013. № 4. С. 388–394

12. Ящишак О.Р. Зміст поняття фінансових послуг у законодавстві України. *Правова держава*. 2007. Вип. 18. С. 565–571.

13. Денисенко Б. Банківська послуга як цивільно-правова категорія. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2008. Вип. 79. С. 55–59.

14. Бачо Р.Й. Ринки небанківських фінансових послуг: регулювання розвитку (інституційні та аналітичні аспекти) : монографія. Ужгород : Вид-во «РІК-У», 2016. 448 с.

15. Официальный вестник Европейского союза от 12.6.2014. L 173/349 –L 173/515.

16. Семилютин Н.Г. Формирование правовой модели российского рынка финансовых услуг : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2005.

17. Защита прав потребителей финансовых услуг / отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2010. 368 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лепех Светлана Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса Львовского национального университета имени Ивана Франко

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Lepek Svetlana Mikhaylovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Civil Law and Process of Law Faculty of Ivan Franko National University of Lviv

lepekshm@gmail.com



УДК 343.13

ВИДЕОКОНФЕРЕНЦИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Дмитрий ЛИТКЕВИЧ,

адвокат, соискатель кафедры уголовного процесса
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье сформулированы некоторые проблемы применения видеоконференции в уголовном производстве. Автором определены направления совершенствования нормативного урегулирования и практики применения видеоконференции в уголовном производстве.

Ключевые слова: видеоконференция, уголовное производство, практика ЕСПЧ, научно-технический прогресс.

VIDEO CONFERENCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS: SPECIFIC APPLICATION PROBLEMS

Dmitry LITKEVICH,

Lawyer, Applicant at the Department of Criminal Process
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article describes some problems of video conferencing in criminal proceedings. Changes are suggested to address these issues. The author defines directions of improvement of normative regulation and practice of using videoconferencing in criminal proceedings.

Key words: videoconference, criminal proceedings, ECtHR practice, scientific and technological progress.

Постановка проблемы. Уголовным процессуальным кодексом Украины 2012 г. (далее – УПК) было введено проведение допроса, опознания в режиме видеоконференции во время досудебного расследования (ст. 232) и процессуальных действий в режиме видеоконференции во время судебного производства (ст. 336).

Актуальность темы исследования подтверждается неоднозначностью некоторых законодательных положений действующего УПК, что может привести к нарушению прав и законных интересов участников уголовного производства.

Состояние исследования. Отдельные аспекты применения видеоконференции в уголовном производстве исследовали такие отечественные ученые, как Н.М. Ахтырская, В.П. Барбара, Т.С. Гавриш, В.Т. Маляренко, Т.В. Михальчук, В.В. Мурадов, Н.И. Пашковский, Н.Я. Сегай, А.С. Сизоненко, Н.И. Смирнов, И.В. Черниченко, Ю.М. Черноус и др. Однако вне их внимания осталось немало проблем, связанных с нормированием процедуры видеоконференции, обеспечением прав и законных интересов участников уголовного производства и тому подобное, которые требуют выяснения и решения.

Целью и задачей статьи является определение направлений совершенствования нормативного регулирования и практики применения видеоконференции в уголовном производстве.

Изложение основного материала. Одним из электронных сегментов судебного производства следует признать предусмотренный ст. 336 УПК порядок применения видеоконференции во время судебного разбирательства, под которой И.В. Черниченко понимает предусмотренную уголовным процессуальным законом процедуру совершения отдельных процессуальных действий ее участниками с помощью аудиовизуального взаимодействия с использованием технических средств при трансляции из другого помещения в режиме реального времени [20, с.15]. Дистанционное судопроизводство может осуществляться в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций во время осуществления судебного производства по любым вопросам (выделено автором – *Д.Л.*), рассмотрение которых отнесено к компетенции суда (ч. 9 ст. 336 УПК), в отличие от досудебного расследования, поскольку, согласно ст. 232 УПК, на этой стадии в режиме видеоконференции

могут проводиться только допрос и предъявление для опознания. Заметим, согласно ч. 11 ст. 232 УПК следователь, прокурор с целью обеспечения оперативности уголовного производства имеет право провести в режиме видео- или телефонной конференции опрос лица, которое из-за нахождения в отдаленном от места проведения досудебного расследования месте, болезни, занятости или по другим причинам не может без лишних трудностей вовремя прибыть к следователю, прокурору. По результатам опроса составляется рапорт, в котором указываются дата и время опроса, данные о личности опрашиваемого, идентификационные признаки средства связи, использованного опрашиваемым, а также обстоятельства, которые были им сообщены. При необходимости опрос фиксируется с помощью технических средств аудио- или видеозаписи. Следователь, прокурор обязан принять меры с целью установления лица опрашиваемого в режиме видео- или телефонной конференции и отметить в рапорте, каким образом была подтверждена личность опрашиваемого. В случае необходимости получения показаний от опрошенных лиц следователь, прокурор проводит их допрос.



Одним из направлений работы Единой судебной информационно-телекоммуникационной системы является участие участников судебного производства в судебном заседании в режиме видеоконференции. Сегодня проведение видеоконференции обеспечивается программными комплексами «Камертон», с помощью которого фиксируется лишь звук, и «Аккорд», с помощью которого осуществляется как звуко-, так и видеофиксация и трансляция.

Дефиниция термина «видеоконференция» отсутствует как в отечественном уголовном процессуальном законодательстве, так и в международных договорах, участницей которых является Украина. Доктринальные подходы по данному вопросу сводятся к таким: видеоконференция – это: телекоммуникационная технология [6]; сеанс двухсторонней интерактивной коммуникации [5]; компьютерная технология [1]; информационная компьютерная технология [4]; особая процедура производства [11] и тому подобное. Использование видеоконференции должно соответствовать общим принципам уголовного производства, что обусловлено ратификацией Украиной Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам от 8 ноября 2001, в ст. 9 которой предусмотрено, что государство соглашается обеспечить проведение допроса в режиме видеоконференции при условии, что это не противоречит основным принципам его законодательства.

Проведение процессуальных действий в режиме видеоконференции во время судебного производства предусмотрено ст. 336 УПК. Свойства их осуществления необходимо рассматривать в контексте реализации основ непосредственности исследования показаний, вещей и документов. М.И. Пашковский отмечает, что особенность видеоконференции обусловлена большей отстраненностью удаленного участника от участия в процессуальном действии. Наблюдать за судебным заседанием по монитору и принимать в нем непосредственное участие, конечно, не одно и то же, ведь часть информации, прежде всего невербальной, может

остаться без внимания, а поведение удаленного участника недостаточно отразит средства связи [7, с. 135]. Противоположной точки зрения придерживается, в частности, И.В. Черниченко, которая указывает, что применение этой телекоммуникационной технологии дает возможность в режиме реального времени наблюдать за проведением процессуального действия, физическим и эмоциональным состоянием человека, то есть полностью обеспечивает аудиовизуальный контакт судей и участников производства с лицом, которое участвует в проведении процессуального действия дистанционно, при условии надлежащей организации видеоконференции [19, с. 333–334]. Поддерживая приведенную точку зрения, отметим, что выяснение обстоятельств уголовного правонарушения с помощью видеоконференции, в случаях, предусмотренных УПК, следует рассматривать как альтернативный инновационный способ получения и проверки доказательств, а также как особый способ реализации принципов непосредственности исследования показаний, вещей и документов. Проведение процессуальных действий в режиме видеоконференции не противоречит и другим принципам уголовного производства, в частности, состязательности сторон и свободы в предоставлении ими суду своих доказательств и в доказывании перед судом их убедительности. ЕСПЧ в решении по делу «Жуковский против Украины» отметил, что видеоконференция не нарушает, а наоборот, способствует реализации установленного п. d ч. 3 ст. 6 КЗПЛ права конфронтации [13].

Обзор научных источников и анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что использование информационных технологий в уголовном производстве, в том числе и видеоконференции, способствует действительности судебного разбирательства, обеспечению соблюдения разумности сроков, безопасности участников уголовного производства и тому подобное. Вместе с тем неоднозначность некоторых законодательных положений, а в отдельных случаях даже проблемность, может привести к нарушению прав

и законных интересов участников уголовного производства в условиях практической реализации процедуры проведения процессуального действия в режиме видеоконференции, в том числе с точки зрения технического обеспечения доказывания.

Сведения, полученные в режиме видеоконференции, могут иметь доказательственное значение при таких условиях:

(1) *соблюдение конституционных прав и свобод человека, общепризнанных принципов и норм международного права, а также с учетом практики ЕСПЧ.* Прежде всего, речь идет об обеспечении права на защиту. Так, в решении ЕСПЧ по делу «Сахновский против России» от 2 ноября 2010 г. было констатировано нарушение требований ст. 6 КЗПЛ при применении видеоконференции. Во время рассмотрения кассационной жалобы (заявитель принимал участие в заседании посредством видеосвязи, находясь в изоляторе, поскольку Верховный Суд РФ отклонил его ходатайство о личном участии), до начала заседания осужденному представили нового адвоката по назначению, который присутствовал в зале суда. При этом им было отведено 15 минут конфиденциальной беседы с помощью видеосвязи. По мнению Евросуда, «с учетом сложности и серьезности дела можно сделать вывод, что отведенного времени было явно недостаточно для обсуждения, чтобы убедиться в том, что знание защитником дела и правовая позиция является приемлемым. Кроме того, сомнительным представляется то, что общение посредством видеосвязи обеспечивало необходимую конфиденциальность. Заявитель должен использовать систему видеоконференции, которая установлена и обслуживается государством. Он мог чувствовать неловкость при обсуждении дела с защитником. Ничто не препятствовало властям организовать хотя бы телефонный разговор заявителя с его защитником до начала заседания. Также можно было назначить защитника из города, где держали заявителя. Такой адвокат мог бы посетить подсудимого в изоляторе и находиться с ним во время заседания» [14]. В другом



решении ЕСПЧ отметил необходимость обеспечения осужденному, который участвует в судебном заседании посредством телевизионной трансляции, эффективной правовой помощи. При этом Судом обращено внимание, что в зале суда присутствовал прокурор, следовательно, общение с судом без представителя в зале суда ставило его в невыгодное положение [15].

Видеосвязь должна гарантировать заявителю возможность участвовать в процессе и быть выслушанным без технических препятствий, а также обеспечивать эффективное общение с адвокатом без свидетелей [16].

В специальной юридической литературе поднималась проблема о местонахождении адвоката при применении видеоконференции. Наиболее распространенной является позиция, что защитнику должна быть предоставлена возможность находиться рядом с лицом, которому предоставляется правовая помощь, для их непосредственного общения. Считаем, что местонахождение защитника должен определять обвиняемый с учетом объема необходимой юридической помощи. Иллюстративной является и судебная практика. В частности, при рассмотрении материалов уголовного производства Бобринецким районным судом Кировоградской области на обсуждение сторон и других участников был поставлен вопрос о проведении в режиме видеоконференции допроса свидетеля, который отбывал наказание в Дзержинской исправительной колонии № 2 Донецкой области. Четыре обвиняемых и двое их защитников не возразили против допроса свидетеля в таком режиме. При этом один защитник заявил о своем желании при дистанционном судебном производстве находиться рядом с обвиняемыми, а второй – в зале судебного заседания Бобринецкого районного суда [21, с. 202].

Попутно заметим, что введение с 2013 г. Единого реестра адвокатов Украины с возможностью в перспективе его присоединить к единой сети с Единой судебной информационно-телекоммуникационной системой представит суду возможность оперативно проверять полно-

мочия адвоката, поскольку, согласно ч. 2 ст. 45 УПК, адвокат, сведения о котором не внесены в Единый реестр адвокатов Украины или в отношении которого содержатся сведения о приостановлении или прекращении права на занятие адвокатской деятельностью, не может быть защитником.

Предусмотренное ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод право обвиняемого на эффективное участие в суде при рассмотрении уголовного дела в отношении него, в общем, включает в себя не только право быть представленным, но также и право слышать ход процесса и следить за ним. Такие права охватываются самим понятием состязательного процесса и также могут быть выделены из гарантий, содержащихся в частности в пп. (с) п. 3 ст. 6 – «защищать себя лично» [17]. Учитывая это, проводить процессуальные действия в режиме видеоконференции с участием лица, имеющего определенные физиологические особенности (дефекты речи, зрения, слуха), нецелесообразно.

В контексте рассматриваемых вопросов довольно интересно решение ЕСПЧ по делу «Валюженич против России» от 26 марта 2019 г. Хотя дело касалось жалобы заявителя на его содержание в металлической клетке во время уголовного производства против него, Евросудом также было отмечено, что вынесение приговора через видеосвязь унижает достоинство заявителя; прямое включение из СИЗО продолжало унижать достоинство заявителя, ведь сам факт нежелания присутствия преступника в зале заседаний трактуется как слишком неуважительное отношение к нему [12];

(2) *проведение процессуального действия, фиксации его хода и результатов в строгом соответствии нормам уголовного процессуального законодательства.*

Согласно ч. 2 ст. 336 УПК в случае, если сторона уголовного производства или потерпевший возражает против осуществления дистанционного судебного производства, суд может принять решение о его осуществлении только мотивированным определением, обосновав в нем принятое решение; суд не имеет права

принять решение об осуществлении дистанционного судебного производства, в котором вне помещения суда находится обвиняемый, если он против этого возражает.

Анализ приведенной нормы дает возможность сделать, по крайней мере, два замечания. Во-первых, по нашему мнению, право выбора способа дачи показаний непосредственно в зале судебного заседания или в режиме видеоконференции должны иметь не только обвиняемый, но и потерпевший и свидетель. Во-вторых, решение об осуществлении судебного производства, в котором дистанционно будет находиться обвиняемый, не может быть принято, если он против этого возражает. При этом важно, чтобы ходатайство было подано самим участником процесса или по его согласию, которое должно быть должным образом подтверждено. Приведенное подтверждается позицией Кассационного уголовного суда Верховного Суда, высказанной в постановлении от 2 октября 2018 г. Так, по мнению коллегии судей, представление защитником от своего имени ходатайства о проведении апелляционного рассмотрения с личным участием обвиняемого, который содержится под стражей, его участием в режиме видеоконференции без надлежащего подтверждения, что это ходатайство согласовано с этим обвиняемым, само по себе еще не свидетельствует о наличии оснований для обязательного удовлетворения такого ходатайства апелляционным судом [9].

Ч. 7 ст. 336 УПК предусмотрено, что ход и результаты процессуальных действий, проведенных в режиме видеоконференции, фиксируются с помощью технических средств видеозаписи. На практике при этом возникает вопрос относительно непосредственного места фиксации, а именно о необходимости фиксации проведения процессуального действия в режиме видеоконференции лишь в месте ее осуществления или в месте нахождения участниками уголовного производства, которые участвуют дистанционно. В Инструкции о порядке работы с техническими средствами видеозаписи хода и результатов процессуальных



действий, проведенных в режиме видеоконференции во время судебного заседания (уголовного производства) [2], сказано, что ход и результаты процессуальных действий фиксируются судом, который рассматривает дело (п. 3.2.1). По нашему мнению, фиксация должна осуществляться в двух местах одновременно, в том числе для обеспечения гарантий прав и законных интересов участника, который участвует дистанционно, особенно, если подозреваемый, обвиняемый находится в СИЗО, что обуславливает рост риска противоправного давления.

Не менее важной является проблема реализации участниками судебного производства при проведении процессуальных действий в режиме видеоконференции права представлять доказательства, исследовать вещественные доказательства и документы, знакомиться с представленными доказательствами, заявлять отвод и тому подобное. Решение видится в предоставлении возможности реализации приведенных и иных прав с помощью таких средств, как сканер и принтер, электронного документооборота и электронной цифровой подписи.

Заметим, что с помощью электронной цифровой подписи может быть решена проблема, связанная с вынужденной задержкой в освобождении лица, которое содержится под стражей и которое принимало участие в проведении процессуальных действий в режиме видеоконференции, в случае отказа судом в удовлетворении ходатайства о продлении срока содержания под стражей либо отмене меры пресечения в виде содержания под стражей или его изменения, поскольку ч. 8 ст. 20 Закона Украины «О предварительном заключении» предусмотрено: приговор или определение об освобождении лица, взятого под стражу, подлежит исполнению немедленно после их поступления (выделено автором – Д.Л.) к месту предварительного заключения. Кроме того, как указано в абз. 3 п. 3 Порядка ведения Единого государственного реестра судебных решений от 25 мая 2006 г. № 740, электронная копия судебного решения – это составленный в суде в виде

электронных данных идентичный судебному решению по документальной информации и реквизитам электронного документа, заверенный электронной цифровой подписью лица, подписавшего указанное решение, который может быть преобразован электронными средствами в визуальную форму [8].

Установление личности в режиме видеоконференции также проблематично, поскольку непосредственное исследование документа осуществляется по месту нахождения лица, а не в суде во время уголовного производства. Однако на сегодняшний день эта проблема может быть решена с помощью ID-паспортов или электронной цифровой подписи;

(3) *использование технического оборудования, которое соответствует установленным стандартам качества, а также обеспечивает непрерывную, качественную и конфиденциальную передачу информации.*

Согласно ч. 3 ст. 336 УПК, применяемые в дистанционном судебном производстве технические средства и технологии должны обеспечивать надлежащее качество изображения и звука, соблюдение принципа гласности и открытости судебного производства, а также информационную безопасность. Участникам уголовного судопроизводства должна быть обеспечена возможность слышать и видеть ход судебного производства, задавать вопросы и получать ответы, реализовывать другие предоставленные им процессуальные права и исполнять процессуальные обязанности, предусмотренные УПК. Вместе с тем следует констатировать, что уровень материально-технического оснащения сегодня далеко не всегда является достаточным, а потому качество изображения и звука местами является неудовлетворительным.

В рассматриваемом аспекте иллюстративной является практика ЕСПЧ. Так, в решении по делу «Марчелло Виола против Италии» от 5 октября 2006 г. Суд отметил, что видеосвязь должна гарантировать возможность заявителю участвовать в процессе и быть выслушанным без технических препятствий,

а также обеспечивать эффективное общение с адвокатом без свидетелей [16]. В деле «Тимергалиев против Российской Федерации» от 14 октября 2008 г. заявитель, страдавший хроническим ухудшением слуха, не получил слухового аппарата и не был представлен адвокатом, несмотря на серьезность обвинения в убийстве. Суд установил, что имело место нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции [17]. В другом случае по делу «Стэнфорд против Великобритании» от 23 февраля 1994 г. Суд, несмотря на то, что обвиняемый не смог принять эффективное участие в производстве, поскольку не имел возможности слышать и следить за ходом судебного заседания из-за плохой акустики в зале суда, не установил нарушение права на справедливый суд, что является следствием того, что обвиняемый не мог слышать некоторые из показаний, которые давали в суде в результате плохой акустики в зале, в виду того факта, что его адвокат, который мог слышать все, о чем говорилось, и мог в любое время получать инструкции от своего клиента, в тактических целях предпочел не уведомлять судью о трудностях слуха обвиняемого на стадиях судебных слушаний, которые продолжались в течение шести дней [18].

Выводы. Подытоживая изложенное, отметим, что проведенное исследование позволило подтвердить актуальность поднятой проблематики, ее практическую значимость и необходимость дальнейшего научного исследования с последующей разработкой предложений по совершенствованию действующего уголовного процессуального законодательства.

Список использованной литературы:

1. Волеводз А.Г. Правовое регулирование новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса. Москва : Юрлитинформ, 2002. 528 с.

2. Инструкция о порядке работы с техническими средствами видеозаписи хода и результатов процессуальных действий, проведенных в режиме видеоконференции во время судебного



го заседания (уголовного производства), утвержденная Приказом ГСА Украины 15.11.2012 г. № 155.

3. Кондратюк С. Железный аргумент. *Закон и бизнес*. 2019. № 13 (1415). URL: zib.com.ua/ua/print/137127vinesennya_viroku_cherez_videozvyazok_prinizhue_gidnist_esp.html (дата обращения: 24.05.2019).

4. Маляренко В.Т. Перестройка уголовного процесса Украины в контексте европейских стандартов : теория, история, практика : монография. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 512 с.

5. Мурадов В. Проблемы использования видеоконференцсвязи на современном этапе развития технико-криминалистического обеспечения судебного разбирательства уголовных дел. *Право Украины*. 2011. № 7. С. 235–240.

6. Пашковский Н.И. Видеоконференция в уголовном судопроизводстве. URL: <https://docs.google.com/document/d/1JEU4BFLZNPxNzscOyadevJSXJbkIhVpxjnljlvqk/edit?hl=ru&pli=1> (дата обращения: 24.05.2019).

7. Пашковский Н.И. Особенности доказывания в делах, связанных с предоставлением международной правовой помощи : дис. ... канд. юридическим. наук. Київ, 2002. 243 с.

8. Порядок ведения ЕГРСР, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 25 мая 2006 г. № 740.

9. Постановление коллегии судей Первой судебной палаты Кассационного уголовного суда Верховного Суда от 02.10.2018 г. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77009249>.

10. Смирнов М.И. Относительно использования видеоконференцсвязи при пересмотре судебных решений в кассационном порядке. *Вестник Верховного Суда Украины*. 2001. № 1 (41). С. 38–40.

11. Смирнов М.И. Особенности оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам с использованием метода видеоконференцсвязи : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 268 с.

12. Дело «Валюженич против России» (пресс-релиз). Документ в переводе президента Союза адвокатов Украины Александра Дроздова и директора АБ «Дроздова и партнеры» Елены Дроздовой. URL: www.echr.com.ua/translation/sprava-valyuzhenich-proti-rosii-pres-reliz/ (дата обращения: 24.05.2019).

13. Дело «Жуковский против Украины»: Решение Европейского суда по правам человека от 3 марта 2011 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_714 (дата обращения: 24.05.2019).

14. Дело «Сахновский против России» : Решение Европейского суда по правам человека от 2 ноября 2010 г. URL: <https://precedent.in.ua/2016/04/08/sahnovskyj-protyv-rossyy-gc/> (дата обращения: 24.05.2019).

15. Дело «Шулепов против Российской Федерации» : Решение Европейского суда по правам человека от 26 июня 2008 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902169799> (дата обращения: 24.05.2019).

16. Дело «Марчелло Виола против Италии» от 5 октября 2006 г. : Решение Европейского суда по правам человека. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/268408/> (дата обращения: 24.05.2019).

17. Дело «Тимергалиев против России» : Решение Европейского суда по правам человека от 14 октября 2008 г. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rtimergaliyevcase.html> (дата обращения: 24.05.2019).

18. Дело «Стэнфорд против Великобритании» : Решение Европейского суда по правам человека от 23 февраля 1994 г. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rtimergaliyevcase.html> (дата обращения: 24.05.2019).

19. Черниченко И.В. Особенности реализации отдельных принципов уголовного судопроизводства Украины во время применения видеоконференции. *Журнал Киевского университета права*. 2013. № 4. С. 332–336.

20. Черниченко И.В. Применения видеоконференции в уголовном производстве Украины: теория и практика : монография. Киев : Алерта, 2015. 272 с.

21. Черниченко И.В. Перспективы совершенствования видеоконференции в уголовном производстве Украины. *Вестник Черновицкого факультета Национального университета «Одесская юридическая академия»*. 2014. Выпуск 1. С. 196–205.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Литкевич Дмитрий Александрович – адвокат, соискатель кафедры уголовного процесса Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Litkevich Dmitriy Aleksandrovich – Lawyer, Applicant at the Department of Criminal Process of Yaroslav Mudryi National Law University

tanyaksonenko@gmail.com



UDC 340.12

SYMBOLS AS NON-VERBAL MEANS OF THE LAW LANGUAGE

Andrey LIASHUK,

Applicant at the Department of Law Philosophy and Juridical Logics
of the National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article analyzes legal symbols as a means of non-verbal communication of the law language. It is noted that in the ancient times regulators of the social relations were of the non-linguistic character.

It is proved that legal symbols cannot be considered archaic signs of the ancient legal systems since they are quite widely used in the modern legislative systems. For instance, the coats of arms, flags and anthems still function as symbols of the states.

It is emphasized that when it is necessary to quickly convey the requirements for a large number of subjects, the symbolic form is used to ensure brevity, uniformity, accessibility, economy. Symbolism is a kind of formalization of the legal content in order to give it clarity, certainty and imagery. The role of the legal symbols in the legal science is through the prism of their functions in the society is characterized.

Key words: law language, symbolism, legal symbol, juridical symbol, verbal symbol, non-verbal symbol.

СИМВОЛЫ КАК НЕВЕРБАЛЬНОЕ СРЕДСТВО ЯЗЫКА ПРАВА

Андрей ЛЯШУК,

соискатель кафедры философии права и юридической логики
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются юридические символы как средство невербального общения в языке права. Отмечается, что в древности регуляторы общественных отношений носили неязыковой характер.

Доказано, что юридические символы нельзя считать архаичными знаками древних правовых систем, поскольку они достаточно широко используются и в современных законодательных системах. Например, гербы, флаги и гимны по-прежнему функционируют как символы государств.

Подчеркивается, что при необходимости быстро передать требования к большому количеству предметов символическая форма используется для обеспечения краткости, целостности, доступности, экономии. Символизм – это своего рода формализация юридического содержания с целью придать ему ясности, определенности и образности. Характеризуется роль правовых символов в юридической науке сквозь призму их функций в обществе.

Ключевые слова: язык права, символизм, правовой символ, юридический символ, вербальный символ, невербальный символ.

Presentation of the problem.

Legal regulation introduces rational principles into public life, establishes and protects some single scale and true rules of conduct that embody higher moral values and ideals. Law always appeals to conscious beings; it argues and denies, it formulates and demands – for people to know what is approved and what is rejected, and to understand the statement that the form is being formulated.

That is why the best ways to express legal orders, permits and prohibitions that meet several requirements at one time are:

- well-known material appearance;
- general use;
- accessibility for visual, clear and concrete perception;
- expectations of a common understanding;
- known degree of conventionality, necessary and sufficient to accurately convey the abstract normative meaning of legal concepts.

These qualities are fully owned by characters – written or other arbitrarily selected characters that have long been used by people to obtain, store and transmit information. Only in the symbolic form are the ideal objects created and the artificial world of law created and existed. It is this form that gives the right objective reality, making it strictly certain, stable and independent from the participants of social regulation.

State of the study. Linguists, philosophers and theorists of law turned to the analysis of the law language and its components in their studies. The works of such researchers as N. Artykutsa, O. Balynska, M. Holiev, S. Zarkhina, I. Onyshchuk, V. Turanin, A. Shepeliev, I. Shchepalin, I. Shutak and others deserve attention. Despite the large number of publications legal symbols as non-verbal means of the law language haven't been fully analyzed and it has led us to choose the topic of our scientific research.

The purpose of the article is to analyze symbols as non-verbal means of the law language and characterize the functions of legal symbols and their role in the legal system of the society.

The main material presentation. In any society law is a symbol of order, equality, justice which in all its manifestations exists in a verbal form. Legal norms, ideas and values can be fixed in two ways:

- 1) by means of verbal symbols, that is, in the form of oral or written natural language signs (words, sentences, texts);
- 2) through non-verbal symbolism, that is, other signs (images, gestures, actions, objects).

At various stages of the legal development of society the correlation between these symbolic forms was uneven. In ancient times non-verbal signs prevailed and words were used only in addition to the elements of the ritual and in the process of legal norms creation



and implementation. Traditionally law is realized in verbal signs but the non-verbal aspect of the law language is represented at the symbolic level which is a set of legal symbols that have developed throughout the history of the development of the society legal system. As C. Lévi-Strauss notes in his work "Structural Anthropology" [4], law is a system of meanings embodied in a symbolic form that includes actions, words, any meaningful objects, all that is used by the individuals for communication. If you analyze the history of law formation, the first stage of the jurisprudence shaping is symbolic, then the verbal stage begins and the final is the written one.

Symbolism in law has been analyzed by representatives of different science fields not once. However, this problem cannot be considered fully explored as the system of symbols used in the legal regulation of the public relations is constantly changing.

Symbols exist in two forms in the norms of law: in verbal symbols (words, sentences, texts) and in non-verbal symbols (gestures, actions, objects).

Symbols were characteristic of the human behavior regulation when the so-called unwritten law was forming (the search for normative elements in the flight of birds, the position of the stars in the sky, the interpretation of the oracle predictions etc.). Symbols-actions dominated in that time. It was explained by the non-developed legal form, not high level of thinking, language. Numerous examples of the legal symbols can be found in the ancient law. Some of them are also mentioned about in the Old Testament: "First there was such a custom for the ransom, replacement and approval of every deal in Israel: a man put off his boot and gave it to his neighbor, and it was a testimony in Israel" [1].

The symbolic ritual of the property acquisition "copper and scales" was widely known in Ancient Rome. The purchaser touched the acquired property with a hand and simultaneously beat with a piece of copper or coin at the scales and then he immediately handed over the copper to the property alienator (seller) in the presence of five adult full rights and one more who held the scales [2, p. 9].

In the ancient Greek cities-states, the highest official – the archon, who

had to proclaim the new law, became the center of the ship, because the "golden mean" meant the wisdom and impartiality of the legislator. According to the ancient Greeks, the goddess Diche, who embodies justice and justice, held a sword in her hand to chase the perpetrator and pierce him.

A peculiar ritual of definition of grain for a killed dog existed in Anglo-Saxon peasants. If a dog was killed, it had to be hung by its tail so that it touched the ground with its nose, and poured wheat on it until the grain completely covered the dog [2]. During the birth of the landed property, a block of land was brought to court, and the plaintiff and defendant fought for it.

The Eastern Slavs, for example, believed that the sword protects order and cuts off anything wrong with a symbolic duel. The stroke of the blunt side of the sword was regarded as a grave image of honor. The Truth, which fixed customary law, held that when a victim of such a blow responds to this image, he was considered innocent [2].

However, legal symbols can not be considered archaic and a sign of ancient legal systems. Legal symbols are quite widely used in modern legal systems. An example would be the use of the coat of arms, flag and anthem as state symbols, road signs and road marking. A symbol of respect for the judges is the appearance of those present in the courtroom when the court appears. It is symbolic of the President of Ukraine to take the oath of office on the Constitution and Peresopnytsya Gospel.

In a situation where the requirements for a large number of subjects need to be quickly conveyed, the symbolic form is used to ensure brevity, uniformity, accessibility, economy. Symbolism is a kind of formalization of legal content in order to give it clarity, certainty, lapidity and imagery.

Symbols as a variety of artificial signs have a number of features. They are often material, tangible objects, although they express abstract content. However, the symbols should be clear to those who use them. And finally, the characters are usually designed for sensory, emotional perception.

The role of legal symbols in legal science should, in our view, be viewed through the lens of the functions they

perform in society. In our opinion, the analysis of the functions of legal symbols by I. Shutak and I. Onyshchuk is quite successful [5, p. 318–320]. First of all, researchers highlight a regulatory function whereby a legal symbol is a specific form of expression of a legal order, which is important in a situation where a large number of subjects need to be communicated quickly and clearly. In addition, the symbolic form serves to ensure the conciseness, uniformity, accessibility, cost-effectiveness of linguistic means and, therefore, the effectiveness of legal action. For example, road signs, regulator gestures, sound and light signals on water and rail carry specific power requirements that are mandatory, that is, regulate social relations.

The next is the legal function of legal symbols, which is due to the fact that a large part of them is given the value of legal facts. Even those characters that do not come from a powerful subject and do not carry a direct attribution, often serve as the basis for the emergence, change or termination of relationships. For example, a signature, a seal, the issuance of a certificate of state registration, the declaration of a court decision – all these legal symbols entail specific legal consequences, ensure the movement of legal relations.

A large number of legal symbols do not contain in their content certain powers, but at the same time they exert an emotional, psychological influence on the subject, conveying to their content the "spirit" of law, bringing to the addressee of the rule of law elements of official state ideology. In this aspect, legal symbols are related to such a variety of regulations as legal declarations. It is this declarative role that is primarily played by official state symbols, symbols of state bodies and other symbols that express values related to state power (judicial mantle, state awards). In this context, state-legal symbols are the means of legitimizing public authority.

Researchers distinguish the information function separately, since symbols often serve as a means of communication not only domestically but also internationally. Using symbols as a convenient source of information for a wide range of subjects, separated by linguistic and territorial boundaries,



is inherent in such qualities as comprehensibility and publicity. At the same time, thanks to legal symbols, this information not only effectively accumulates and is broadcast, but also becomes official.

Another function that legal symbols possess is the function of social and political-legal orientation, which is the widespread use of those signs which are given the meaning of legal symbols. The role of legal symbols is to make the environment (including legal) more understandable to the addressees of legal orders. Legal symbols provide a link between the general and legal culture, convey images that are close and clear to people. The world of law is not perceived by the public consciousness as isolated, detached from social reality. It integrates into social life, into mass culture and, as a consequence, is not perceived by others as alien or dangerous.

Closely related to the previous, is the identification function of symbols, which is that with the help of legal symbols, legal entities can not only navigate the world of legal phenomena, but also get the opportunity to identify themselves, belong to a particular social group, determine your own place in the circle of these phenomena. Legal entities use legal symbols to demonstrate their legal status and identify themselves in the legal field. Examples of these phenomena include a passport or a business license, a driver's license, a military or police uniform, and the certification of documents by the organization's seals. State symbols, which are attributes of state sovereignty, also possess such features.

The legal symbol is also endowed with the function of saving linguistic and legal means. This function reveals itself through the use of forms, documents, forms, official details, which allows to rationalize legal activity, to achieve accuracy and compact presentation of information.

Also, I. Shutak notes that the legal symbol itself does not establish legal liability in the absolute majority of cases, so it should be included in the regulatory requirements. It is also often used in practice as evidence of protection for a particular legal phenomenon or institute. For example, having a seal or seal on a premises does not mean that it cannot be physically opened, but states that it will give rise to legal liability.

Although the functions we have listed cannot be generally attributed to all legal characters, as each of them has its own purpose and functional specialization. These functions more show us the role played by legal symbols (not only in the normative but also in their broad sense) in the legal system of modern society.

Legal symbols usually retain their meaning for a long time, so the symbol can be attributed to the dogmas of law. The essence of the legal symbol lies in the fact that a certain form is given a certain, seemingly in no way related to this form itself [3, p. 297].

Some symbols that express universal moral values may be regarded as axioms. For example, Themis' blindfold symbolizes the axiomatic claim of impartiality in court. The same requirement can be expressed in proverbs ("the law is one for all", "no one can be a judge in their own case", etc.).

Among the legal symbols is a large number of those that do not express a specific normative order or legal fact, but are intended only to influence the emotional sphere of perception, to convey to the subject information about any values. The most important place among them is the official state symbols (emblem, flag, state awards, passport, honors, certificates of public servants, etc.).

The similarity of such legal symbols with such a specific type of legal axiom as a legal declaration is quite evident. Indeed, without having a clearly expressed regulatory importance, they are oriented, first of all, to the legal consciousness of the subject exercising the right, aimed at forming a certain attitude towards the subject of legal regulation, corresponding to the official state ideology.

Thus, we can identify the characteristic common features of legal symbols, namely:

1) lack of specific rules of conduct. The purpose of a legal symbol is not to establish a mandatory behavior, but to state a particular idea or value that is of national importance. However, there are some exceptions in this aspect. For example, such exceptions are road signs and road markings, which regulate the behavior of road users;

2) orientation to emotional perception of relevant provisions;

3) the use of artistic images, sensuous formations when communicating information to the addressee;

4) ideological saturation is peculiar to legal phenomena, because the ideas that they are intended to express are not only recognized by the state, but are, for the most part, part of the official state ideology.

Conclusions. Our analysis allows us to draw the following conclusions. The existence of law is impossible outside the language environment. Legal symbols, like any social phenomena, exist and can exist exclusively in the linguistic environment, since the basis of any symbolic representation of law is the natural language. The specific non-verbal form of the existence of legal symbols attracts the attention of researchers, which determines their special position in the system of the legal technology.

In the legal literature legal symbols are regarded as normative means. This is due to the fact that symbols that have been enshrined in law play a crucial role in the legal process. But despite its legal entrenchment, the cultural, social, and social components of the symbol remain crucial in its nature. However, the form of fixing and the mechanism of action of regulatory symbols are not unified.

Therefore, the world of legal symbols is a kind of the additional information about the legal regulation in the sense that it cannot replace the basic one which is expressed in the rules of law. Their purpose is to attract the attention of the subjects, to warn them about the legal consequences, to ascertain the legal significance of the actions. The use of symbolism in the legislation frees from the need to give or repeat the description of the certain legal phenomena, gives the legislation along with conciseness the certain imagery.

References:

1. Біблія: Святе письмо. Київ : Асоціація «Духовне відродження» ; Mission Eurasia ; Дорога Правди ; Книгоноша, 2015. 1226 с.
2. Губасва Т.В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. Москва, 2010. 160 с.



3. Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии : монография. Волгоград : Издательство Волгоградского ГУ, 2009. 318 с.

4. Леви-Строс К. Структурная антропология. Москва : ЭКСМО-Пресс, 2001. 512 с.

5. Шутак І.Д., Онищук І.І. Юридична техніка : навчальний посібник для вищих навчальних закладів. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Liashuk Andrey Vladimirovich – Applicant at the Department of Law Philosophy and Juridical Logics of the National Academy of Internal Affairs

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ляшук Андрей Владимирович – соискатель кафедры философии права и юридической логики Национальной академии внутренних дел

lyashukav@ukr.net

УДК 341.1/8

СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПА ЭСТОППЕЛЬ И ПРИНЦИПА ДОБРОСОВЕЩНОСТИ

Анна МАНУИЛОВА,

аспирант кафедры международного и европейского права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

Сравнивая принцип добросовестности с ситуацией эстоппель, следует констатировать его двойную роль. Во-первых, он обеспечивает защиту правомерных интересов государства, поскольку на его основе устанавливается доверие к заявлениям и поведению противоположной стороны. Во-вторых, принцип добросовестности требует от государства, противоречивыми заявлениями и поведением которого создана ситуация эстоппель, придерживаться последовательности в своих действиях и тем самым (строго на основе данного принципа) придерживаться своей позиции в отношениях с другими государствами. Таким образом, принцип добросовестности представляет собой основу ситуации эстоппель.

Ключевые слова: принцип эстоппель, принцип добросовестности, добросовестное исполнение обязательств, мировой правопорядок.

RELATIONSHIPS OF THE PRINCIPLE OF ESTOPEL AND THE PRINCIPLE OF GOOD FAITH

Anna MANUILOVA,

Postgraduate Student at the Department of International and European Law
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

Comparing the principle of good faith and the situation estoppel, it should be noted its dual role. Firstly, it ensures the protection of the legitimate interests of the state, on the basis of this principle trusting the statements and behaviour of the opposite side. Secondly, the principle of good faith requires the state, in contradictory statements and the behaviour that created the estoppel situation, to adhere to a sequence in its actions and thereby (strictly based on this principle) to adhere to its position in relations with other states. Thus, the principle of good faith is the basis of the estoppel situation.

Key words: principle of estoppel, principle of good faith, faithful fulfilment of obligations, global rule of law.

Постановка проблемы. Построение мирового порядка на основе верховенства права предполагает определенный уровень взаимного доверия государств и предсказуемость их поведения. Доверительный характер отношений поддерживается с помощью правового обеспечения (через Международный суд и арбитраж) определенного уровня выполнения государствами своих международных обязательств на основе принципа добросовестности. Уже сам факт добросовестного (*ex bona fide*) выполнения международных обязательств исключает случаи злоупотребления правом, создает основания для проявления доверия. Предсказуемость поведения государств поддерживается как результат последовательности международно-правовой позиции по отношению к данной фактической или

юридической ситуации через обязательную нотификацию предполагаемых в ней изменений, которые могут каким-то образом затронуть законные права и интересы других государств. При этом принцип добросовестности также играет определенную роль, поскольку именно он обеспечивает последовательность в поведении государств, приписывает обязательства уведомления предполагаемых изменений в международной и внутренней позиции данного государства при обязательствах, которые непосредственно касаются прав и законных интересов другого члена мирового сообщества. Нарушение данного принципа в поведении одного субъекта международного права, как следствие его непоследовательности, которая влечет за собой нанесение ущерба законным правам



другого субъекта, который добросовестно доверился поведению первого, вызывает эстоппель.

Актуальность темы исследования. В украинском законодательстве на данный момент отсутствует четкое и полное законодательное регулирование принципа эстоппель и его взаимосвязь с принципом добросовестности. Несмотря на то, что принцип эстоппель является достаточно новым и малоизученным в украинской юридической литературе явлением, он нередко используется высшими судебными инстанциями для мотивирования своих судебных актов.

Целью и задачей статьи является исследование взаимодействия принципа эстоппель и принципа добросовестности в международном праве.

Изложение основного материала. Эстоппель в международном праве определяется как потеря права ссылаться на основания для признания договора недействительным или прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия. Данный термин заимствован из английского права, где он означает категорическое отрицание такого поведения стороны в процессе, которым она перечеркивает то, что предварительно было ею признано [1, с. 125].

Ст. 45 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. ввела в современное право международных договоров норму, что государство не может ссылаться на указанные выше основания, когда оно, узнав о соответствующих фактах: а) определенно согласилось или б) в силу его поведения считается молчаливо согласившимся с тем, что договор, в зависимости от случая, действителен, сохраняет силу или остается в действии [2].

Что касается международных организаций, то они не могут ссылаться на основания недействительности их международных договоров, если, узнав о соответствующих фактах, они явно согласились с тем, что договор сохраняет силу, или в силу поведения их компетентных органов считаются отказавшимися от права ссылаться на это основание. Данная норма указана в п. 2 ст. 45 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. [3].

Принцип эстоппель является эмманацией принципа добросовестности, основан на таком предположении: если один субъект в рамках своего поведения придерживается определенной международно-правовой позиции по определенному аспекту факта или права, полагаясь на заверения или поведение другого субъекта, то этот другой субъект не должен изменять свою первоначальную позицию, на которую полагался первый субъект [4, с. 226].

Принцип добросовестности, по сути, является единственным разумным объяснением юридического основания принципа эстоппель. Предвидя необходимость последовательного поведения субъектов права, этот принцип тем самым уже заранее исключает возможность произвольного изменения международно-правовой позиции государства с последующим нанесением вреда законным правам другого государства, имеющего такую же международно-правовую позицию. Взаимное доверие призвано обеспечивать юридическую безопасность субъектов права, поддерживать надлежащий баланс взаимных прав и обязательств.

Взаимозависимость международных обязательств одного государства и корреспондирующих им субъективных прав другого государства в контексте принципа эстоппель проявляет себя достаточно четко и однозначно. Выполняя на основе принципа добросовестности свои международные обязательства, государство таким образом придерживается последовательности в своем поведении и в этом смысле проявляет должное уважение к корреспондирующим этим обязательствам субъективным правам другого государства; на основе признанного за ним правового титула вправе осуществлять или, наоборот, воздержаться от совершения определенных действий. Доверительные отношения, сложившиеся между контрагентами, когда одно государство в ответ на заявленную международно-правовую позицию другого государства предпринимает целенаправленные действия в рамках своего правового титула, является с точки зрения права типичным подходом. Так должно быть, когда одно государство, выполняя на основе принципа добросовестности признанные им международные обязательства, придерживается последо-

вательности в своем поведении и не делает произвольных изменений в своей международно-правовой позиции по определенному вопросу права или факта [5, с. 213].

Во время исследования принципа добросовестности А.В. Попова указывает на то, что *pacta sunt servant* и сам принцип добросовестности юридически связаны с принципом *equitable estoppel* (справедливый эстоппель, или эстоппель, который основан на праве справедливости).

Несмотря на наличие большинства определений принципа эстоппель, под ним чаще всего понимают положение, согласно которому сторона в результате своих действий не может претендовать на права в ущерб другой стороны, которая была вправе полагаться на такие действия и поступала соответственно, признала что-либо в конкретных условиях или заняла определенную позицию по отношению к данному делу и не может в будущем действовать непоследовательно [6, с. 86–87].

Р.А. Каламкарян и Ю.И. Мигачев утверждают, что юридическим основанием и конститутивной составляющей эстоппеля выступает принцип добросовестности, который является единственно логичным объяснением всей конструкции эстоппеля. Р.А. Каламкарян отмечает, что если принцип добросовестности предусматривает необходимость соблюдения определенного уровня последовательности в поведении субъектов права, то эстоппель обеспечивает принуждение к соблюдению принципа добросовестности.

Действительно, концепция вины и деликтной ответственности государства-агента, якобы создавшего в результате своего поведения представление другой стороны о своих истинных намерениях и поэтому несущего обязанность придерживаться прежнего поведения, строится на основе риска, который отклоняется доктриной в своем большинстве.

Рассматривать принцип эстоппель исключительно в свете деликтной ответственности государства-агента – значит подвергать государство постоянному риску того, что его непреднамеренное (и, соответственно, неволеизъявленное) поведение может вызывать представление у контрагентов. Обеспечить через эстоппель



юридическую защиту такого ошибочного представления означало бы в действительности вносить элементы неустойчивости в межгосударственные отношения. А это никак нельзя было бы рассматривать как обеспечение стабильности и безопасности в межгосударственных отношениях, на что, в первую очередь, и направлено действие принципа эстоппель [6, с. 74].

Юридическая основа принципа эстоппель такова: государство путем своего активного или пассивного поведения придерживалось позиции, которая явно противоположна тому субъективному праву, которое оно отстаивало в суде, не может больше истребовать это право. Принципиальная важность данного определения оказывается в полной мере в процессе судебного-арбитражного решения. Таким образом, заявление в ходе судебного-арбитражного разбирательства определенных требований или заявлений, которые явно противоречат предшествующему поведению, объявляется недопустимым с точки зрения права (*allegans contraria non audiendus est*).

В то время как принцип добросовестности предусматривает необходимость соблюдения определенного уровня последовательности в поведении государства, принцип эстоппель предусматривает санкцию за его нарушение. Государство теряет возможность через суд обеспечить защиту своего субъективного права. А суд признает в качестве недопустимых (не принимает к рассмотрению) любые иски об обеспечении юридического права, возникшие из поведения, явно расходившегося с начальным активным (пассивным) поведением государства [8, с. 15].

Но вместе с тем эстоппель не зависит от принципа добросовестности в силу его самостоятельного признания доктриной и судебной практикой. В международном праве он даже квалифицируется как общий (универсальный) обычай. Если принцип добросовестности предусматривает необходимость соблюдения определенного уровня последовательности в поведении субъектов права, то принцип эстоппель обеспечивает побуждение к соблюдению принципа добросовестности. Поэтому существу-

ет позиция, что принцип эстоппель выступает санкцией за нарушение добросовестности, которая широко используется судами, в том числе при защите частных интересов. Принцип добросовестности наравне с другими основополагающими принципами международного права участвует в создании справедливого международного правопорядка на основе Устава ООН. С юридической точки зрения он обязателен для всех государств.

Говоря о важности принципа добросовестности в контексте рассмотрения эстоппеля, многие ученых считают, что *estoppel by representation* ставит своей целью обеспечить, прежде всего, защиту добросовестности субъекта права, который доверился заявленной юридической позиции другого субъекта права. Тем самым добросовестность оценивается как понятие субъективного порядка, выступает, скорее, как моральная, чем юридическая основа принципа эстоппель [7, с. 617].

Выводы. Таким образом, принцип добросовестности в аспекте принципа эстоппель призван обеспечить последовательность в поведении государства. В силу принципа добросовестности государство обязано строго соблюдать занятую им позицию, которая нашла свое выражение в соответствующих заявлениях и в его поведении. Залогом этого является доверие, оказываемое ему на добросовестной основе со стороны других государств-членов международного сообщества. Принцип добросовестности обеспечивает поддержку доверительных отношений между государствами, является одной из ее важнейших особенностей.

Список использованной литературы:

1. Грін О.О. Словник міжнародно-правових термінів. Ужгород, 2010. 500 с.
2. Венская конвенции о праве международных договоров 1969 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118
3. Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a04

4. Мережко А.А. Транснациональное торговое право (LexMercatoria). Київ : Таксон. 2002. 464 с.

5. Коблов А.С. Правило эстоппель в российском праве: проблемы и перспективы развития. *Закон*. № 5. 2012. С. 213.

6. Попова А.В. Принцип добросовестности в международном коммерческом обороте: законодательство и судебная практика РФ и государств-членов ЕС : автореферат. Москва, 2005. С. 86–87.

7. Каламаркян М.А., Мигачев Ю.И. Международное право. Москва, 2004. 632 с.

8. Каламаркян Р.А. Эстоппель как институт международного права. Москва, 2001. С.236.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мануилова Анна Ивановна – аспирант кафедры международного и европейского права Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Manuilova Anna Ivanovna – Postgraduate Student at the Department of International and European Law of National University “Odessa Law Academy”

anymanuilova96@gmail.com



УДК 347.991

РОЛЬ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЕДИНСТВА СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Раиса МИНЧЕНКО,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Украины

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы основные направления работы Большой Палаты Верховного Суда по обеспечению единства судебной практики в гражданском судопроизводстве. Проанализированы основания для передачи дела на рассмотрение Большой Палаты с целью окончательного разрешения дела и формулирования выводов о применении норм права, что является важным условием соблюдения принципа правовой определенности. Определены основания, при наличии хотя бы одного из которых Большая Палата может отступить от ранее сформулированного вывода.

В связи с тем, что законодательная формулировка одного из оснований для передачи дела на рассмотрение Большой Палаты Верховного Суда осложнена использованием оценочной категории «исключительная правовая проблема», что создает препятствия для ее надлежащего применения судом, сформулированы основные положения, которые характеризуют исключительную правовую проблему.

Ключевые слова: гражданский процесс, Верховный Суд, Большая Палата, судебная практика, судебное решение, правовая определенность, исключительная правовая проблема.

THE ROLE OF THE GRAND CHAMBER OF THE SUPREME COURT IN ENSURING THE UNITY OF JUDICIAL PRACTICE IN CIVIL PROCEEDINGS

Raisa MINCHENKO,
Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine

SUMMARY

The article investigates the main directions of the Grand Chamber of the Supreme Court to ensure the unity of judicial practice in civil proceedings. It analyses the grounds for referring the case to the Grand Chamber for the final resolution of the case and formulation of conclusions on the application of the law, which is an important condition for compliance with the principle of legal certainty. The author determines the grounds, presence at least one of which allows the Grand Chamber to depart from the previously formulated conclusion.

Due to the fact that the legislative formulation of one of the grounds for referring the case to the Grand Chamber of the Supreme Court is complicated by the use of the evaluation category “exclusive legal problem”, which creates obstacles to its proper application by the court, the main provisions that characterize the exclusive legal problem are formulated.

Key words: civil proceedings, Supreme Court, Grand Chamber, judicial practice, judgment, legal certainty, exclusive legal problem.

Постановка проблемы. Наверное, ни один опытный юрист не оспорит справедливости известного латинского изречения: *nihil in lege intolerabilus est, eandem rem diverso jure conseri* («ничто в праве не является более невыносимым, чем то, когда одинаковые вопросы решаются судом по-разному»). Ведь единство и прогнозируемость судебной практики считается одним из важных условий соблюдения принципа правовой определенности, который обеспечивает каждому возможность четко понимать объем своих прав и обязанностей и прогнозировать юридические последствия собственного поведения.

Постоянные, иногда довольно кардинальные изменения в законодательстве нашей страны, несогласованность

его норм и наличие пробелов в правовом регулировании общественных отношений требуют от судебных органов постоянной и кропотливой работы в направлении формирования судебной практики, которая отвечала бы современным европейским стандартам правосудия. Особая роль в этом процессе отведена Большой Палате Верховного Суда.

Состояние исследования. Научно-теоретические и практические проблемы функционирования Верховного Суда и его работы в направлении обеспечения единства судебной практики становились предметом исследования многих ученых и юристов-практиков. Среди них И.С. Апалькова, К.В. Гусаров, М.А. Деменчук, Е.С. Захарова,

И.А. Изарова, Е.Р. Кибенко, Д.Д. Луспеньк, Л.Н. Москвич, Ю.В. Навроцкая, Я.М. Романюк, В.В. Сердюк, М.С. Строгович, С.Я. Фурса, С.В. Шевчук и др.

Однако непродолжительность истории существования Большой Палаты Верховного Суда означает, в частности, что Большая Палата все еще находится в состоянии формирования собственных подходов к обеспечению единства судебной практики. Поэтому научные исследования в данном направлении на сегодняшний день являются необходимыми и полезными.

Целью и задачей статьи является установление основных направлений работы Большой Палаты Верховного Суда по обеспечению единства судеб-



ной практики в гражданском судопроизводстве, осуществление анализа оснований передачи дела на рассмотрение Большой Палаты и оценка значения ее выводов о применении норм права для решения исключительных правовых проблем судебного правоприменения.

Изложение основного материала.

Нарушением правовой определенности является неоднозначное (неодинаковое) применение судами норм материального и процессуального права. Конституционный Суд Украины исходит из того, что неоднозначность – это когда одна и та же норма правового акта применяется органами государственной власти по-разному при одинаковых обстоятельствах [1]. Согласно разъяснению Конституционного Суда, под неоднозначным применением положений Конституции Украины или законов Украины следует понимать разное применение одних и тех же норм этих правовых актов судами Украины, другими органами государственной власти при одинаковых юридически значимых обстоятельствах [2].

С обеспечением единства судебной практики связывает соблюдение принципа правовой определенности и Европейский суд по правам человека. Однако он не настаивает на ее неизменности, поскольку неспособность обеспечить динамичный и эволюционный подход в толковании может привести к риску создания препятствий во время проведения реформ или внедрения улучшений. Вместе с тем наличие глубоких и долгосрочных различий в судебной практике, несостоятельность правовой системы государства преодолеть их все же приводит к нарушению права на справедливое судебное рассмотрение.

При определении того, противоречит ли наличие противоположных судебных решений в подобных делах принципу правовой определенности согласно п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод, учитывается: 1) имеются ли «глубокие и долгосрочные расхождения» в соответствующей судебной практике национальных судов; 2) предусматривает ли национальное законодательство механизмы преодоления таких разногласий; 3) были ли такие механизмы внедрены и, если да, то были ли они эффективны [3].

Не отрицая очевидную пользу от работы коллегий и палат Верховного Суда, все же стоит признать, что определяющую роль в обеспечении единства судебной практики играет именно Большая Палата.

Исключительная роль Большой Палаты, даже по сравнению с коллегиями и палатами Верховного Суда, заключается еще и в том, что она объединяет специалистов из различных видов судебной юрисдикции, что способствует комплексному подходу к решению сложных юридических проблем. Как отметила Е.Р. Кибенко, сочетание всех четырех юрисдикций под единой крышей является эффективным, имеет целью достижение единства судебной практики, а именно это заставляет «хозяйственников», «администраторов», «цивилистов» и «уголовников» искать единый подход и договариваться. Такое междисциплинарное обсуждение дел часто позволяет посмотреть на некоторые вещи совсем под другим углом и понять, что определенная правовая позиция, высказанная по гражданскому делу, будет иметь последствия во время рассмотрения уголовных дел или разрешения гражданских споров [4]. Выработка судьями Большой Палаты единых подходов к применению материальных и процессуальных норм в различных видах судопроизводства способствует унификации судебных процедур и препятствует формированию различных направлений применения одних и тех же правовых норм представителями различных судебных юрисдикций.

Основаниями для передачи дела на рассмотрение Большой Палаты являются такие:

1) дело по заявлению о пересмотре судебных решений Верховным Судом Украины согласно правилам, действовавшим до вступления в силу новой редакции ГПК, должно было рассматриваться на совместном заседании соответствующих судебных палат Верховного Суда Украины;

2) имеется необходимость отступить от вывода относительно применения нормы права в подобных правоотношениях, изложенного в ранее принятом решении Верховного Суда в составе коллегии судей (палаты, объединенной палаты) другого кассационного суда, в решении самой Большой

Палаты, или в решении Верховного Суда Украины, принятом до вступления в силу новой редакции ГПК;

3) дело содержит исключительную правовую проблему и такая передача необходима для обеспечения развития права и формирования единой правоприменительной практики;

4) во всех случаях, когда участник дела оспаривает судебное решение на основаниях нарушения правил предметной или субъектной юрисдикции.

Также Большая Палата Верховного Суда осуществляет пересмотр судебных решений в связи с исключительными обстоятельствами на основании установления международным судебным учреждением, юрисдикция которого признана Украиной, нарушения Украиной международных обязательств при разрешении данного дела судом. Данное полномочие Большой Палаты позволяет корректировать собственную правоприменительную практику в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека, точно исправляя допущенные ошибки, на которые указало данное авторитетное международное судебное учреждение.

В отличие от коллегий и палат Верховного Суда, Большая Палата формально не связана собственными правовыми выводами, хотя и должна обеспечивать стабильность и прогнозируемость судебной практики. В этом проявляется близость Большой Палаты Верховного Суда к Европейскому суду по правам человека, который также может отступить от собственной прецедентной практики. Неудивительно, что во многих вопросах, в частности относительно оснований отступления от собственной судебной практики, Верховный Суд ориентируется на практику Европейского суда по правам человека.

Так, в п. 70 решения по делу «Chapman v. the United Kingdom» от 18.01.2001 г. Европейский суд по правам человека отметил, что, несмотря на то, что он формально не связан своими предыдущими решениями, в интересах правовой определенности и предсказуемости, а также равенства перед законом он не должен без серьезных оснований отступать от прецедентов, установленных в предыдущих делах. Поскольку Конвенция является основной



и высшей системой защиты прав человека, Суд должен принимать во внимание изменение ситуации в государствах-участниках Конвенции и реагировать, например, на любое появившееся единогласие как на достигнутые стандарты, к которым следует стремиться [5].

Также в п. 35 решения Европейского суда по правам человека по делу «Cossey v. The United Kingdom» от 27.09.1990 г. отмечается, что на самом деле Суд не связан своими предыдущими решениями. Однако он, как правило, следует собственным прецедентным решениям, ведь это соответствует принципу правовой определенности и упорядоченного развития прецедентной практики при применении Конвенции. Тем не менее, это не мешает Суду отступить от более ранних решений, если он убежден, что для этого есть определенные причины. Такое отступление может, например, быть обосновано необходимостью гарантирования, что толкование Конвенции отражает общественные изменения и продолжает соответствовать современным условиям [6].

Соответствующий подход ученые называют методом динамического (эволюционного) толкования правовых норм, который заключается в том, что субъект интерпретационной деятельности адаптирует правовой акт к тем изменениям, которые происходят в общественных отношениях, ведь толкование нормы права не может постоянно и навсегда хранить лишь тот смысл, который был ей дан в момент ее принятия [7, с. 266]. Такой метод является не просто важным, а необходимым для Европейского суда по правам человека, практика которого базируется на применении и толковании норм Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод 1950 г., изменения и дополнения в которую вносятся крайне редко. Однако и нормы законодательства Украины, которое, конечно, является более динамичным и меняется значительно быстрее, чем положения Конвенции, все равно не успевают за динамикой развития общественных отношений. И так, учитывая то, что в научных источниках вполне обоснованно утверждается постепенное формирование Большой Палатой Верховного Суда собственной эволюционной

концепции связанности Верховного Суда своими предыдущими правовыми позициями [8], следует подчеркнуть, что такая концепция обязательно должна включать правила отступления от правовых выводов относительно применения правовых норм.

Поэтому под влиянием практики Европейского суда по правам человека Большая Палата Верховного Суда постепенно формирует собственные правила, по которым происходит развитие ее прецедентной практики, и определяет порядок отступления от нее.

Достаточно четко позиция Большой Палаты Верховного Суда относительно оснований отступления от собственной практики высказана в постановлении Большой Палаты Верховного Суда от 12.06.2018 г. по делу № 823/2042/16, производство № 11-377ап18 [9], и Особом мнении судей Большой Палаты Верховного Суда С.В. Бакулиной, Д.А. Гудымы, В.И. Данишевской, Е.Р. Кибенко, Л.И. Рогач, В.Ю. Уркевича по делу № 823/378/16, производство № 11-374ап18 [10]. Указанные судьи считают, что с целью обеспечения единства и постоянства судебной практики для отступления от высказанных ранее правовых позиций Большая Палата Верховного Суда должна иметь веские основания: ее предыдущие решения должны быть ошибочными или примененный в этих решениях подход должен, очевидно, устареть вследствие развития в определенной сфере общественных отношений или их правового регулирования.

Отступая от вывода относительно применения юридической нормы, Большая Палата Верховного Суда может путем буквального, сужающего или расширительного толкования соответствующей нормы или полностью отказаться от ее вывода в пользу другого, или конкретизировать предварительный вывод, применив надлежащие способы толкования юридических норм [10].

Кроме вышеперечисленных, в практике Большой Палаты встречаются случаи, когда потребность отступить от имеющегося вывода возникла вследствие наличия противоречивой практики разрешения определенного вопроса самим Верховным Судом [11]. Наличие нескольких противоречивых правовых позиций Верховного Суда

Украины по одному вопросу, очевидно, противоречит принципу правовой определенности. При этом, определяя, какое именно толкование правовой нормы является правильным, Большая Палата вынуждена отступить от одного или нескольких предыдущих правовых выводов.

Таким образом, можно назвать три основных основания, при наличии хотя бы одного из которых Большая Палата может отступить от ранее сформулированного вывода:

- 1) данный вывод содержит неправильное толкование правовой нормы, то есть является ошибочным;
- 2) по одному вопросу имеется несколько выводов, противоречащих друг другу;
- 3) примененный в существующем выводе подход устарел и уже не отвечает реалиям общественных отношений или их правовому регулированию.

Впрочем, если с определением содержания такого основания передачи дела на рассмотрение Большой Палаты Верховного Суда как необходимость отступить от вывода относительно применения нормы права в подобных правоотношениях, изложенного в ранее принятом решении Верховного Суда, особых проблем не возникает, то другое предусмотренное законом основание для этого видится достаточно неоднозначным. Речь идет о случаях, когда дело содержит исключительную правовую проблему и такая передача необходима для обеспечения развития права и формирования единой правоприменительной практики. Осложнение законодательной формулировки данного основания использованием оценочной категории «исключительная правовая проблема» создает препятствия для ее надлежащего применения судом. Не удивительно, что даже внутри самого Верховного Суда содержание данной нормы понимают по-разному.

Так, в определении о передаче дела на рассмотрение Большой Палаты Второй судебной палаты Кассационного гражданского суда Верховного Суда отметила, что различная судебная практика при решении вопроса о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями, действием или бездействием органа государственной власти или органа местного самоуправления и должностного или служебного лица



указанных органов при осуществлении ими своих полномочий, не может обеспечить формирование единой правоприменительной практики по исполнению судебных решений и свидетельствует об исключительной правовой проблеме в государстве, когда правовая позиция высшего суда в государстве в системе судостроительства, при одинаковых фактических и правовых обстоятельствах, в подобных правоотношениях, различна [12].

В то же время Большая Палата в своем постановлении по этому же делу отметила, что исключительная правовая проблема должна оцениваться с учетом количественного и качественного измерений. Количественное иллюстрирует тот факт, что она имеется не в одном конкретном деле, а в неопределенном количестве споров, которые либо уже существуют, либо могут возникнуть с учетом правового вопроса, относительно которого возникает проблема неопределенности [13]. То есть важным фактором является количественный показатель дел, в которых возникла соответствующая правовая проблема. Количественный показатель означает, что именно значительная распространенность определенной правовой проблемы дает основания охарактеризовать ее как исключительную. Не совсем понятным остается ответ на вопрос, какое именно количество дел, в которых возникла такая проблема, нужно для того, чтобы можно было констатировать наличие исключительной правовой проблемы. Данный вопрос остается на усмотрение Большой Палаты в каждом конкретном случае. В любом случае, таких дел должно быть больше одного.

Несколько сложнее ситуация с качественным показателем, который рассматривается Большой Палатой более вариативно. Например, в одном из своих определений Большая Палата отметила, что качественные показатели состоят из содержательного и процедурного критериев определения наличия исключительной правовой проблемы. По содержательному критерию исключительная правовая проблема заключается, в частности, в отсутствии устоявшейся судебной практики, необходимости применения института аналогии, необходимости осуществления судебного толкования норм закона. По

своей правовой природе исключительная правовая проблема должна затрагивать фундаментальные (конституционные, конвенционные) права и свободы.

По процедурному критерию исключительная правовая проблема может иметь место при отсутствии, неэффективности или исчерпанности национальных процессуальных механизмов ее решения другим способом, нежели с использованием полномочий Большой Палаты Верховного Суда [14].

По мнению судей Большой Палаты Верховного Суда О.Б. Прокопенко, В.В. Британчука, А.С. Золотникова, Е.Н. Сытник, по качественному критерию об исключительности правовой проблемы свидетельствуют следующие обстоятельства: 1) кассационная жалоба мотивирована тем, что суды допустили существенные нарушения норм процессуального права, которые сделали невозможным рассмотрение дела с соблюдением требований справедливого судебного разбирательства; 2) нормы материального права были применены судами низших инстанций так, что встает вопрос соблюдения принципа пропорциональности, то есть обеспечения надлежащего баланса между интересами сторон по делу [15].

В постановлении Большой Палаты Верховного Суда от 26 марта 2019 г. по делу № 804/15369/13-а, производство № 11-283ап19 отмечается, что для отнесения дела к категории споров, которые содержат исключительную правовую проблему и решение которых необходимо для обеспечения развития права и формирования единой правоприменительной практики, такое дело должно иметь несколько из приведенных признаков:

1) дело не может быть решено соответствующим кассационным судом в пределах оценки правильности применения судами низших инстанций норм материального права или соблюдения норм процессуального права;

2) установлена необходимость отступить от изложенного в постановлении Верховного Суда Украины правового вывода, который делает невозможной эффективную судебную защиту;

3) существуют количественные критерии, свидетельствующие о наличии исключительной правовой пробле-

мы, а именно значительный перечень подобных дел (в частности, между теми же сторонами или по одинаковому предмету спора), которые находятся на рассмотрении в судах;

4) существуют качественные критерии наличия исключительной правовой проблемы, в частности:

– нет устоявшейся судебной практики в применении одной и той же нормы права, в том числе наличие правовых выводов суда кассационной инстанции, которые прямо противоречат друг другу;

– неопределенность законодательного регулирования правовых вопросов, которые могут квалифицироваться как исключительная правовая проблема, в том числе необходимость применения аналогии закона или права;

– установление глубоких и долгосрочных различий в судебной практике по делам с аналогичными основаниями иска и подобными исковыми требованиями, а также наличие обоснованных предположений, что аналогичные проблемы неизбежно будут возникать в будущем;

– наличие различных научных подходов к решению конкретных правовых вопросов в похожих правоотношениях [16].

В другом своем определении Большая Палата отметила, что с точки зрения качественного критерия об исключительности правовой проблемы могут свидетельствовать следующие обстоятельства: из кассационной жалобы усматривается, что судами были допущены существенные нарушения норм процессуального права, которые сделали невозможным рассмотрение дела с соблюдением требований справедливого судебного разбирательства; судами была допущена явная и грубая ошибка в применении норм процессуального права, в том числе своевольное распоряжение полномочиями, и пересмотр дела Большой Палатой нужен с целью предотвращения ее повторения в дальнейшей судебной деятельности; нормы материального или процессуального права были применены судами первой или апелляционной инстанций таким образом, что возникает вопрос относительно соблюдения принципа пропорциональности, то есть обеспечение надлежащего баланса между частными и публичными



интересами; имеются коллизии в нормах материального права, что вызывает необходимость в применении аналогии закона или права, или возникает вопрос относительно соблюдения принципа верховенства права.

При этом дело будет иметь принципиальное значение, если речь идет о правовом вопросе, который требует объяснения и встречается в неопределенном количестве дел в случае, если предоставленный на него ответ подвергается сомнению или существуют разные отличающиеся позиции, и этот вопрос еще не решался высшей судебной инстанцией, а также необходимо толкование относительно применения новых законов. Вместе с тем не является исключительной правовой проблемой правовой вопрос, ответ на который является настолько ясным и четким, что он может быть найден без каких-либо проблем [17].

Как усматривается из приведенных примеров, некоторая вариативность в подходах к определению качественного критерия исключительности правовой проблемы возникает при рассмотрении дел, отнесенных к разным видам судопроизводства. Это связано с наличием различий в видении сути качественного критерия у представителей различных судебных юрисдикций в составе Большой Палаты («цивилистов», «хозяйственников» и др.).

Выводы. Проанализировав приведенные выше подходы, можно обозначить несколько основных положений, которые характеризуют исключительную правовую проблему, наличие которой является основанием для передачи дела на рассмотрение Большой Палаты Верховного Суда:

1) констатировать наличие исключительной правовой проблемы можно лишь при одновременном наличии количественного и качественного критериев;

2) исключительная правовая проблема может возникнуть как при применении норм материального, так и норм процессуального права;

3) исключительная правовая проблема возникает в случае отсутствия или противоречивости правового регулирования определенной группы общественных отношений, а также отсутствия устоявшейся судебной практики по соответствующему вопросу;

4) решение исключительной правовой проблемы без привлечения Большой Палаты Верховного Суда считается неэффективным, а, следовательно, отнесено законом к исключительной компетенции Большой Палаты Верховного Суда;

5) окончательное решение вопроса о наличии или отсутствии при рассмотрении определенного дела исключительной правовой проблемы относится к компетенции Большой Палаты Верховного Суда;

6) решение исключительной правовой проблемы необходимо для обеспечения развития права и формирования единой правоприменительной практики.

Список использованных источников:

1. Определение Конституционного Суда Украины от 16.11.2006 г. № 13-у/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013u710-06>.

2. Определение Конституционного Суда Украины от 12 мая 2009 г. № 31-у/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v031u710-10>.

3. Постановление Большой Палаты Верховного Суда от 21 июня 2018 г. по делу № 381/4703/15-ц, производство № 14-246цс18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74842643>.

4. Кибенко Е.Р. Иногда в судебской среде чувствую себя пришельцем из космоса. *Юридическая газета*. 2018. № 12-13 (614-615). URL: <http://yur-gazeta.com/interview/inodi-v-suddivskomu-seredovishchipochuvayusya-pribulcem-iz-kosmosu.html>.

5. Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Чарман v. the United Kingdom» от 18.01.2001 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-59154>.

6. Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Cossey v. the United Kingdom» от 27.09.1990 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57641>.

7. Суходубова И.В. Динамическое толкование как средство адаптации текстуальной формы законодательства к изменениям общественных отношений. *Вестник Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»*. Сер.:

Экономическая теория и право. 2014. № 2. С. 264–272.

8. Пирогов В. Основания отступления Большой Палаты Верховного Суда от собственных правовых позиций и вопросы относительно таких оснований. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analytics/183692_pdstavi-vdstuplennya-veliko-palati-verkhovnogo-sudu-vd-vlasnikh-pravovikh-pozitsiy--zapitannya-shchodo-takikh-pdstav.

9. Постановление Большой Палаты Верховного Суда от 12.06.2018 г. по делу № 823/2042/16, производство № 11-377апп18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76262576>.

10. Отдельное мнение судей Большой Палаты Верховного Суда Бакулиной С.В., Гудымы Д.А., Данишевской В.И., Кибенко Е.Р., Рогач Л.И., Уркевича В.Ю. по делу № 823/378/16, производство № 11-374апп18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76441988>.

11. Определение Большой Палаты Верховного Суда от 27 июня 2019 г. по делу № 332/1178/17, производство № 14-338цс19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82885665>.

12. Определение Второй судебной палаты Кассационного гражданского суда Верховного Суда от 8 мая 2018 г. по делу № 381/4703/15-ц, производство № 61-7022св18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74158268>.

13. Определение Большой Палаты Верховного Суда от 21 июня 2018 г. по делу № 381/4703/15-ц, производство № 14-246цс18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74842643>.

14. Определение Большой Палаты Верховного Суда от 20 мая 2019 г. по делу № 128/2455/15-к, производство № 13-25кс19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81935332>.

15. Отдельное мнение судей Большой Палаты Верховного Суда Прокопенко А.Б., Британчука В.В., Золотникова А.С., Сытник Е.Н. по делу № 510/1286/16-а, производство № 11-345апп19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82998213>.

16. Определение Большой Палаты Верховного Суда от 26 марта 2019 г. по делу № 804/15369/13-а, производство № 11-283апп19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80783565>.

17. Определение Большой Палаты Верховного Суда от 04 декабря 2018 г. по делу № 524/7927/16-ц, производство



№ 14-565цс18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78426373>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Минченко Раиса Николаевна –
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Minchenko Raisa Nikolayevna –
Doctor of Law, Professor, Honoured
Lawyer of Ukraine

raisa.m.2014@gmail.com

УДК 349.42

ГЕНДЕРНАЯ ОХРАНА ТРУДА В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ: ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Тамара НОВАК,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры аграрного, земельного и экологического права
имени академика В.З. Янчука
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Оксана МАЛЬЧИК,

магистр юридического факультета
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу современного состояния правового регулирования охраны труда женщин в сельском хозяйстве и определению его соответствия международным стандартам по охране труда, а именно требованиям по недопущению дискриминации в трудовых отношениях по признаку пола. Определено, что существующая в настоящее время в отечественном законодательстве дифференциация правового регулирования охраны труда женщин, в том числе в сельском хозяйстве, в целом соответствует положениям международных актов. Выделены основные проблемы правового регулирования охраны труда женщин в сельском хозяйстве. Разработаны предложения по усовершенствованию национального законодательства для повышения уровня защищенности женщин, выполняющих тяжелые работы и работы с вредными и опасными условиями труда и соблюдения гендерного равенства.

Ключевые слова: охрана труда, женщины, сельское хозяйство, правовое регулирование, дискриминация, гендерное равенство, трудовые отношения, вредные и опасные производственные факторы.

GENDER PROTECTION OF LABOUR IN AGRICULTURE: PARTICULAR ASPECTS OF LEGAL REGULATION

Tamara NOVAK,

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Agricultural and Environmental Law named by academician V.Z. Yanchuk of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Oksana MALCHIK,

Master of Faculty of Law
of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of modern situation in legal regulation of women's work in agriculture and defining its correspondence to the international standards of labour protection, in particular, requirements for preventing labour discrimination on the basis of sex. It is defined that the current differentiation of statutory regulation of female labour protection, i. a. in agriculture, is generally adequate to the provisions of international acts. The main problems in legal regulation of women's work are identified. The suggestions for improving national legislation to enhance the security of working-hard women and women who work in dangerous and hazardous working conditions are developed.

Key words: labour protection, women, agriculture, legal regulation, discrimination, gender equality, labour relationship, dangerous and harmful workplace factors.

Постановка проблемы. Сельское хозяйство является отраслью с высокой долей работающих женщин. По имеющимся данным, она составляет 15,2% от всех занятых в экономике страны лиц женского пола [7, с. 98]. Как ука-

зывают специалисты, в сельском хозяйстве женщины составляют до 40% работающих, причем среди тех, кто выполняет тяжелую и неквалифицированную работу, 70% также составляют женщины [5, с. 17]. Это объясняется



как традиционным укладом сельской жизни и ведения хозяйства, так и развитием фермерства с его семейно-родственной природой, а также существующим дефицитом рабочих мест в сельской местности, когда любая работа является желанной. Как показывает практика, женщины в аграрной сфере не только работают наравне с мужчинами, но и получают дополнительную нагрузку, работая в личных хозяйствах, на приусадебных участках и тому подобное. Следствием этого является ухудшение состояния их здоровья, высокий уровень травматизма. В то же время, как в отечественном, так и в международном законодательстве, регулирующем отношения по применению труда женщин, общепризнанным является принцип повышенной охраны труда этой категории работников. Вместе с тем существует запрет дискриминации в трудовых отношениях по половому признаку, и этот аспект приобретает особую остроту в условиях адаптации украинского законодательства к законодательству Европейского Союза и выполнения Украиной требований по международным договорам.

Все вышесказанное обуславливает потребность в исследовании состояния правового регулирования гендерной охраны труда в сельском хозяйстве и оценке его соответствия международным требованиям, что и составляет **актуальность темы исследования.**

Состояние исследования. Проблемы правового регулирования охраны труда женщин неоднократно поднимались в юридической науке. Им посвящены работы таких отечественных и зарубежных ученых, как А.А. Абрамова, Т.Ю. Ахаладзе, Н.Б. Болотина, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, Т.Н. Москвичева, С.Н. Прилипко, В.Г. Ротань, Н.М. Тарусин, Н.М. Хуторян, Г.И. Чанышева, И.И. Шамшина и других. Однако специального исследования гендерной охраны труда именно в области сельского хозяйства в современных условиях не проводилось.

Целью и задачей статьи является анализ современного состояния правового регулирования охраны труда женщин в сельском хозяйстве и определение соответствия его требованиям о запрете дискриминации в трудовых отношениях по признаку пола.

Изложение основного материала.

Потребность в особом правовом регулировании охраны труда женщин во всех сферах экономики основывается на таких традиционно признанных правовой наукой условиях, как физиологические особенности женского организма, выполнение женщинами репродуктивной функции, осуществление ухода за детьми.

В то же время, учитывая современные экономические реалии, совершенствование техники и технологических процессов, изменения в общественной жизни, жесткую конкуренцию на рынке труда, взгляды ученых о целесообразности существования специальных правовых норм по охране труда женщин кардинально отличаются. С позиции одних ученых (например, О. Самариной и С.В. Полениной), такие мероприятия по охране труда, как законодательный запрет использования женского труда на тяжелых и вредных работах, ограничение труда женщин в ночное время, запрет сверхурочных работ и командировок для женщин-матерей являются ограничением права женщины на свободный трудовой выбор и осуществление трудовой деятельности и должны быть отменены [9, с. 47; 6, с. 27]. В противовес им, другие исследователи (среди которых И.И. Шамшина и Т.М. Москвичева) не видят никаких оснований считать дифференциацию правового регулирования охраны труда женщин дискриминацией или препятствиями в трудовой деятельности и подчеркивают, что психофизиологические особенности женщины и ее роль как матери должны учитываться на законодательном уровне [11, с. 16]. Для формулировки собственного видения ситуации проведем анализ существующей правовой базы по данному вопросу.

Если рассматривать современное законодательство по урегулированию охраны труда женщин в сельском хозяйстве, то первое, на что стоит обратить внимание, – установление единых гарантий по охране жизни и здоровья в процессе трудовой деятельности для всех работающих женщин независимо от формы собственности, вида деятельности и отраслевой принадлежности предприятия, учреждения или организации, где они работают (ч. 2 ст. 3 КЗоТ). Устанавливаются эти

гарантии нормами трудового законодательства.

Практически все существующие нормы по охране труда женщин в сельском хозяйстве можно разделить на две группы.

Первая группа – это нормы, устанавливающие особенности применения труда беременных женщин и женщин, имеющих детей. Они включают запрет и ограничения по привлечению таких женщин к ночным, сверхурочным работам, работам в выходные дни, направлению в командировку (ст.ст. 176, 177 КЗоТ), перевод на более легкую работу беременных женщин и женщин, имеющих детей до трех лет (ст. 178 КЗоТ) и др.

Установление вышеприведенных особенностей для названной категории женщин-работниц является полностью оправданным и отвечает не только отечественным, но и международным трудовым стандартам, в том числе и в сельскохозяйственной отрасли: ст. 8 Европейской социальной хартии (пересмотренной), Директиве 92/85/ЕЭС о мерах по повышению безопасности труда и охраны здоровья беременных женщин, женщины, недавно родивших и кормящих детей, от 19 декабря 1992 года; конвенциям Международной организации труда (далее – МОТ) № 103 «Об охране материнства» и № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящихся с семейными обязанностями»; Рекомендации МОТ № 197 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда»; Конвенции МОТ № 184 «О безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве», в ст. 18 которой предусмотрено принятие мер для учета особых потребностей работниц сельского хозяйства, связанных с беременностью и сохранением репродуктивного здоровья; Рекомендации МОТ № 12 «Об охране материнства (сельское хозяйство)», которой предложено принятие мер для предоставления защиты работницам сельского хозяйства до и после рождения ребенка, подобной той, которая обеспечена женщинам, которые работают в промышленности и коммерции.

Что касается второй группы норм по охране труда женщин, то к ней можно отнести те, что устанавливают осо-



бые условия для работы всех женщин. Именно их относят к гендерной охране труда [2, с. 421], и именно о целесообразности их существования ведутся дискуссии. Речь идет о положении ст. 174 КЗоТ о запрете применения труда женщин на тяжелых работах, работах с вредными и опасными условиями труда, а также на подземных работах, запрете привлечения женщин к поднятию и перемещению грузов сверх установленных норм, ст. 175 КЗоТ об ограничении труда женщин в ночное время.

Основным аргументом для отмены вышеупомянутых правовых предписаний служит якобы дискриминационный характер таких запретов или ограничений. Действительно, в современных условиях принцип равенства женщин и мужчин в трудовых отношениях является общепринятым. Законодательно гендерное равенство провозглашено как международными актами (Всеобщая декларация прав человека, Конвенция МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий», Конвенция ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», Хартия основных социальных прав работников от 9 декабря 1989 г.), так и отечественным законодательством (законами Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей мужчин и женщин» от 8 сентября 2005 г. № 2866-IV, «О принципах предотвращения и противодействия дискриминации в Украине» от 6 сентября 2012 г. № 5207-VII, ст. 2-1 КЗоТ и др.).

Для повышения уровня соблюдения принципа обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин во всех сферах общественной жизни была принята Государственная социальная программа по обеспечению равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2021 года (утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 11 апреля 2018 г. № 273), одним из мероприятий которой названо приведение нормативно-правовых актов в соответствие с европейскими стандартами, в том числе в части обеспечения надлежащих условий труда, охраны здоровья и безопасности работающих женщин.

В результате приказом Министерства здравоохранения Украины от 31 октября 2017 г. № 1254 [8] был отменен Перечень тяжелых работ и работ

с вредными и опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин как противоречащее национальному законодательству, требованиям законодательства Европейского Союза, международным обязательствам Украины по вопросам гендерной политики, а также не согласующегося с современным Классификатором профессий (ДК 003: 2010). В сельском хозяйстве к таким относились работы: по сьему шкур трупов крупного рогатого скота, лошадей и по разрубке туш; погрузка и разгрузка трупов животных, конфискатов и патологических материалов; в колодцах, жижеборниках и цистернах, силосах и сенажных башнях; в процессах транспортировки, погрузки, разгрузки, сборки, приготовления рабочих форм пестицидов, а также технического обслуживания и ремонта технических средств, используемых при применении пестицидов; по закладыванию дренажных трубок, оборудованных опылителями, опрыскивателями при работе с пестицидами. При этом изменения в ст. 174 КЗоТ так и не были внесены.

Для уяснения правильности или ошибочности вышеупомянутых нововведений проанализируем положения международных актов по гендерному равенству и дискриминации по признаку пола и соответствующие научные позиции. Согласно п. 3 ст. 10 Конвенции МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» меры, принятые для защиты женщин на определенных видах работ с учетом физиологических особенностей их организма, не должны считаться дискриминацией. Другой международный акт – Европейская социальная хартия (пересмотренная) в п. 4 б ст. 8 предусматривает возможность установления при необходимости запрета любого использования женского труда на некоторых видах работ, которые не подходят для женщин из-за опасности, вредности для здоровья или тяжести. При этом фраза «при необходимости» должна истолковываться как ограничивающаяся только теми случаями, когда она необходима, то есть для защиты материнства, в частности беременности, родов и послеродового периода, а также для защиты будущих детей [1, с. 162].

Как верно отмечает Г.И. Чанышева, европейское законодательство не пред-

усматривает специальной охраны трудовых прав женщин по признаку пола, ограничиваясь обеспечением права работающих женщин на охрану материнства [10, с. 297]. Отсутствие признаков дискриминации при установлении законодательством специальных мер, направленных на охрану материнства, отмечает и А.Я. Петров [4, с. 36].

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что отмена запрета применения женского труда на всех работах в целом верная. Однако существующий зарубежный опыт применения такого подхода на практике не является однозначным. В России еще в 2001 г. было установлено ограничение (подчеркнем – ограничение, а не запрет) применения труда женщин на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на некоторых подземных работах (ст. 253 Трудового кодекса Российской Федерации). А в результате проведенного через четыре года исследования возрастного состава, состояния здоровья и мотивации женщин, занятых на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда, а также последствий их занятости на таких работах был сделан вывод о необходимости установления запрета применения труда женщин на таких работах, поскольку существующая система компенсаций не выполняет своей основной задачи – нейтрализации влияния вредных и опасных условий труда на здоровье работников-женщин [3, с. 15-16].

Выводы. Учитывая вышеизложенное, мы считаем, что отмена перечня работ, на которых запрещено применение труда женщин, в том числе в сельском хозяйстве, была необходима ввиду того, что он устарел, не учитывает современные производственные процессы и работы, а также не соответствует Классификатору профессий, что затрудняло его практическое применение. Но сам факт прекращения действия упомянутого документа не устраняет проблему обеспечения соблюдения гендерного равенства в трудовых отношениях и охраны труда женщин. Этот вопрос должен решаться комплексно и, по нашему мнению, включать следующие мероприятия.

Во-первых, законодательно (на уровне КЗоТ) предусмотреть запрет привлечения беременных женщин



и кормящих грудью, для выполнения тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда (дополнительно – разработать современный Перечень таких работ).

Во-вторых, установить в КЗоТ ограничения применения труда всех женщин на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда, разработав Перечень таких работ. Условием привлечения женщин к их выполнению должно стать обеспечение работодателем надлежащего уровня защиты работниц, подтвержденное результатами аттестации рабочих мест.

В-третьих, распространить на женщин, работающих на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда льготы и компенсации за работу в таких условиях, в частности: предоставление права на пенсию по возрасту на льготных условиях; предоставление ежегодных дополнительных отпусков за работу с вредными и тяжелыми условиями труда и за особый характер труда; установление сокращенной продолжительности рабочего времени. Для этого необходимо внести изменения и дополнить соответствующими работами/профессиями/должностями следующие постановления Кабинета Министров Украины: «Об утверждении производств, работ, профессий, должностей и показателей, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту на льготных условиях» от 24 июня 2016 г. № 461, «Об утверждении Списков производств, работ, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на ежегодные дополнительные отпуска за работу с вредными и тяжелыми условиями труда и за особый характер труда» от 17 ноября 1997 г. № 1290, «Об утверждении Перечня производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право на сокращенную продолжительность рабочей недели» от 21 февраля 2001 г. № 163.

Наконец, все поднятые аспекты гендерной охраны труда, в том числе и в сельском хозяйстве, необходимо учесть в положениях нового Трудового кодекса Украины. Это позволит привести отечественное законодательство в соответствие с международными требованиями по гендерной охране труда

и создать правовую базу для реализации мероприятий по нейтрализации воздействия вредных и опасных производственных факторов на работников-женщин.

Список использованной литературы:

1. Европейская социальная хартия: справочник / пер с франц. Н.Н. Масловой; ред. Л.И. Гицелевич. Москва : Международные отношения, 2000. 264 с.

2. Лушников А.М., Лушников М.В., Тарусина Н.Н. Гендер в законе : монография. Москва : Проспект, 2015. 480 с.

3. Москвичева Т.М. Особенности правового регулирования труда женщин, работников с семейными обязанностями и опекунов (попечителей) несовершеннолетних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Пермь, 2005. 28 с.

4. Петров А.А. Особенности правового регулирования охраны труда женщин и лиц с семейными обязанностями. *Законодательство и экономика*. 2016. № 7. С. 31-37.

5. Пістун І.П., Хом'як В.В., Хом'як Й.В. Охорона праці в сільському господарстві (технічне обслуговування і ремонт машин сільськогосподарського виробництва) : навч. посібник. Суми : Університет. книга, 2007. 456 с.

6. Поленина С.В. Реализация конституционного принципа равноправия полов. *Государство и право*. 1998. № 6. С. 25-37.

7. Права працюючих жінок в Україні : монографія. / Ахаладзе М.Г., Ахаладзе Т.Ю., Костриця В.І. та ін. / за ред. О.О. Яременка. Київ : УІСД, 1999. 160 с.

8. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 1993 р. № 256 : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31 жовтня 2017 р. № 1254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1508-17>

9. Самарина О. Необходимо уравнять не только права, но и возможности женщин и мужчин на рынке труда. *Человек и труд*. 1998. № 2. С. 47-49.

10. Чанишева Г.І. Європейські стандарти права працюючих жінок на охорону материнства та законодавство

України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 293-302.

11. Шамшина И.И. Правовые проблемы регулирования отношений в сфере охраны труда в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганск, 2002. 188 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Новак Тамара Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры аграрного, земельного и экологического права имени академика В.З. Янчука, Национального университета биоресурсов и природопользования Украины;

Мальчик Оксана Николаевна – магистр юридического факультета Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Novak Tamara Sergeevna – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Agricultural and Environmental Law named by academician V.Z. Yanchuk of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

toamanovak1980@gmail.com

Malchik Oksana Nikolayevna – Master of Faculty of Law of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

oxanamalchik@gmail.com



УДК 340.0 (477):343.82

КОНКРЕТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОСНОВ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ В ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ (1996–2005 гг.)

Андрей ОСАУЛЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории государства и права
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование проблемы конкретизации законодательных основ развития уголовно-исполнительной системы Украины в подзаконных нормативно-правовых актах в период с 1996 по 2005 гг. На основании анализа сферы общественных отношений, которые возникали при исполнении и отбывании наказаний, обосновывается важность и необходимость конкретизации законодательных актов при помощи ведомственного регулирования. Обращается особое внимание на тот факт, что в наибольшей степени конкретизации требовало исполнение наказаний в виде лишения свободы, поскольку этот вид наказания продолжает быть наиболее сложной сферой соответствующих общественных отношений.

Ключевые слова: законы Украины, подзаконные акты, ведомственное регулирование, осужденный, уголовно-исполнительная система.

SPECIFICATION OF LEGISLATIVE FRAMEWORK DEVELOPMENT OF CRIMINAL-EXECUTIVE SYSTEM OF UKRAINE IN SUBORDINATE LEGISLATION (1996–2005)

Andrey OSAULENKO,

Candidate of Law Sciences, Docent, Associate Professor of Department of Theory of State and Law
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article provides study of problem on specification of legislative framework development of criminal-executive system of Ukraine in subordinate legislation within period from 1996 to 2005. Based on analysis of area of social interactions that occurred at execution and service of sentences, importance and necessity of specification of legislation by means of institutional regulation is substantiated. Special attention is drawn to the fact that the fullest extent of specification was required by execution of sentences in the form of penal custody, since this type of punishment remains to be the most complex area of corresponding social interactions.

Key words: laws of Ukraine, subordinate legislation, institutional regulation, convict, criminal-executive system.

Постановка проблемы. Период времени с 1996 по 2005 гг. характеризовался принятием ряда важных законодательных актов в украинском государстве, которые стали основой для дальнейшего усовершенствования уголовно-исполнительной системы (далее – УИС). С целью конкретизации законов Украины в сфере исполнения наказаний был принят ряд ведомственных подзаконных актов, детализирующих процедуру исполнения наказаний, порядок осуществления общеобразовательного обучения и профессиональной подготовки осужденных, медико-санитарного их обеспечения. По нашему мнению, качество подзаконных нормативно-правовых актов существенно влияло на эффективность исполнения наказаний.

Состояние исследования. В юридической науке вопросы развития уголовно-исполнительного законодательства Украины рассматривались

в работах таких ученых, как А. Беца, И. Богатырев, Е. Бодюл, Т. Денисова, А. Джужа, А. Колб, В. Корчинский, И. Оксенчук, М. Пузырев, А. Радов, А. Северов, В. Синев, А. Степанюк, С. Фаренюк, О. Шкуга, И. Яковец, М. Яцишин и других. В то же время недостаточно исследованными остаются историко-правовые вопросы подзаконного ведомственного регулирования функционирования УИС.

Целью и задачей статьи является проведение исследования проблем конкретизации базовых законодательных актов в подзаконных нормативно-правовых актах в период с 1996 по 2005 гг.

Изложение основного материала. Анализ сферы отношений, которые возникают при выполнении всех видов уголовных наказаний, дает основание сделать вывод, что они характеризуются сложностью и многогранностью. Особенно это касается отношений, возникающих при выполнении уголовных

наказаний в виде лишения свободы. Поэтому обеспечить правовое регулирование этих общественных отношений лишь с помощью, прежде всего, Уголовно-исполнительного Кодекса, других законов в области регулирования исполнения и отбывания наказаний, а также законов других отраслей законодательства, практически невозможно.

Мы разделяем мнение тех авторов, которые считают, что для применения закона в некоторых случаях необходима его конкретизация – принятие более конкретных нормативно-правовых (далее – НПА) актов, которые определяли бы процедуру реализации базовых законодательных актов и создавали необходимые условия для индивидуализации и дифференциации исполнения уголовных наказаний, а также обеспечивали бы процедуру принятия индивидуальных правоприменительных решений. В этих случаях подзаконный



(в том числе и ведомственный) акт является тем звеном, без которого закон иногда не может в полном объеме быть применен на практике [1, с. 6]. Общим для всех подзаконных НПА является то, что последние основаны на законе и не должны ему противоречить. В то же время подзаконные НПА имеют определенные особые черты, которые отличают их от других правовых актов.

Подзаконное регулирование функционирования УИС в течение выбранного нами периода осуществлялось сначала МВД Украины, поскольку органы и учреждения исполнения наказаний до марта 1999 г. находились в его структуре, а затем Государственным департаментом Украины по вопросам исполнения наказаний (далее – Департамент) как центральным органом исполнительной власти. Одновременно подзаконное регулирование исполнения и отбывания наказаний осуществлялось не только вышеупомянутыми, но и другими заинтересованными органами государства. Поэтому эта группа подзаконных актов наиболее часто называлась межведомственными НПА.

Большинство ведомственных НПА, с помощью которых регламентировались порядок и условия исполнения и отбывания наказаний, являлись результатом самостоятельной нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти (сначала МВД, а затем Департамента). Как отмечалось выше, межведомственные НПА принимались несколькими органами государства с учетом предоставленных им полномочий и осуществляли правовое обеспечение того или иного направления деятельности УИС. Анализ межведомственных НПА, которые были изданы в исследуемый нами период, дает основание сделать вывод, что они, как правило, касались вопросов медицинского обслуживания осужденных, организации их общеобразовательного и профессионального обучения, материально-бытового обеспечения, труда и трудовой занятости, а также конкретизировали освобождение от отбывания наказания осужденных и их дальнейшую социальную адаптацию.

Изложенное дает основание классифицировать ведомственные акты по двум критериям:

а) компетенция нормотворческого органа;

б) сфера действия акта.

С учетом цели этой статьи нам необходимо определиться со степенью конкретизации положений, прежде всего, Уголовно-исполнительного кодекса Украины [2] (далее – УИК Украины) и некоторых других законов в текстах подзаконных НПА. С этой целью мы рассмотрим отдельные теоретические положения о соотношении законов и подзаконных НПА.

Несмотря на то, что принципиальные положения исполнения и отбывания наказаний предусмотрены в УИК Украины и некоторых других законах нашего государства, для ведомственного правового регулирования остается достаточно широкий спектр вопросов. Достаточно сказать, что в исследуемый нами период 28 статей УИК Украины имели прямую ссылку на НПА Департамента.

В связи с вышеупомянутыми факторами совершенствование нормотворческой деятельности указанных государственных органов стало приобретать большое практическое значение.

Вышесказанное в наибольшей степени касалось регулирования исполнения и отбывания наказаний в виде ограничения (3 статьи) и лишения (24 статьи) свободы на уровне подзаконных НПА.

Одновременно следует отметить, что подзаконные НПА, в первую очередь, ведомственные, в период пребывания Украины в составе СССР достаточно часто превышали свою нормотворческую компетенцию и ограничивали права и свободы граждан, включая осужденных. В связи с этим 3 октября 1992 г. был издан Указ Президента Украины № 493/92 «О государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств и других органов исполнительной власти» (с изменениями от 21.05.1998 г.) [3]. Согласно этому приказу было предусмотрено проведение государственной регистрации НПА, которые издаются органами исполнительной власти и затрагивают права, свободы и законные интересы граждан или имеют межведомственный характер.

Объем статьи не позволяет охарактеризовать хотя бы половину подзаконных НПА, которые регулировали функ-

ционирование УИС Украины в период с 1996 по 2005 гг. В связи с этим для осознания общей картины подзаконного регулирования того времени, мы выделим лишь те подзаконные НПА, которые, по нашему мнению, являлись ключевыми.

Анализ сущности всех видов уголовных наказаний, предусмотренных в Уголовном кодексе Украины (далее – УК Украины), дает основания сделать вывод, что наиболее сложным и многообразным является выполнение наказаний в виде лишения свободы. Несмотря на то, что непосредственно лишению свободы посвящено 66 статей в УИК Украины (больше, чем всем другим видам наказаний, вместе взятым), именно этот вид наказаний нуждался в наибольшей конкретизации с помощью подзаконных нормативно-правовых актов с целью недопущения нарушений законности при его исполнении. В частности, в разделе III УИК Украины имели место 24 ссылки на ведомственное регулирование.

Важно подчеркнуть, что в системе ведомственного регулирования исполнения и отбывания наказаний в виде лишения свободы важную роль на протяжении существования сначала исправительно-трудовой, а затем уголовно-исполнительной системы играли и играют приказы об утверждении Правил внутреннего распорядка учреждений исполнения наказаний (далее Правила). Эти приказы были комплексными НПА, которые регистрировались в Министерстве юстиции нашей страны, а также конкретизировали и детализировали положения раздела III УИК Украины.

Особое внимание необходимо обратить на соответствующий приказ Департамента № 275 от 25 декабря 2003 г. «Об утверждении Правил внутреннего распорядка учреждений исполнения наказаний» [4]. Этот приказ был подписан за семь дней до вступления в силу УИК Украины.

До принятия указанного кодекса, в период действия Исправительно-трудового кодекса (далее – ИТК) Украины содержание указанных Правил менялось несколько раз, соответственно, менялось и отношение к роли Правил в регулировании наказаний в виде лишения свободы как со стороны ученых, так и практиков.



Анализ содержания Правил, которые были утверждены после вступления в силу УК Украины, дал основание для вывода, что эти Правила учли недостатки предыдущих, а их содержание в более полной мере выполняло функцию конкретизации норм УИК Украины, не ограничивая при этом правовой статус осужденных. Правила конкретизировали регламентацию основных вопросов деятельности исправительных учреждений, обеспечивающих порядок и условия исполнения и отбывания наказаний и раскрывали особенности условий содержания различных категорий осужденных, а также перечень предметов и вещей, которые не запрещены к использованию осужденными. Другими словами, Правила конкретизировали значительное количество статей УИК Украины. Примером такой конкретизации может стать ст. 102 УИК Украины, согласно которой Департаментом (в данном случае Правилами, утвержденными соответствующим приказом) определяется: порядок проведения обысков и осмотров осужденных, а также помещений, в которых они находятся (ч. 5), осмотр граждан, их вещей, транспортных средств, находящихся на территории колонии (ч. 6), перечень и количество предметов и вещей, которые осужденные могут иметь при себе (ч. 7). Значительное количество вышеупомянутых норм носили преимущественно процедурный характер и в юридические литературы, как правило, называются процессуальными или технико-юридическими [5, с. 280–281].

По нашему мнению, среди ведомственных подзаконных актов определенного нами периода особого внимания заслуживают те из них, которые конкретизировали ст. 86 УИК Украины, согласно которой вид колонии, в которой осужденные к лишению свободы отбывают наказание, определяется не судом, как это было раньше, а Департаментом. Эта правовая норма была принята на основании рекомендательных норм международных стандартов по исполнению наказаний и опыта исполнения наказаний в отдельных прогрессивных зарубежных странах (например, США и Канады) [6, с. 267–302], в которых считается, что именно органы пенитенциарной (уголовно-исполнительной) системы могут наи-

более точно определить осужденному к лишению свободы вид исправительного колонии.

Такой порядок распределения осужденных начал действовать еще до принятия УИК Украины, после принятия нового УК и внесения изменений в действующий тогда ИТК Украины.

Согласно действующему на тот момент ИТК Украины, с целью своевременного направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов в уголовно-исполнительные учреждения, совершенствования порядка их распределения, упорядочения их направления в учреждения соответствующего уровня безопасности Департаментом был издан приказ № 157 от 30.08.2001 г. «Об утверждении Инструкции о порядке распределения и направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов (тюрем) в исправительно-трудовые учреждения и Положения о комиссии по вопросам распределения и направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов (тюрем) в уголовно-исполнительные учреждения». Этот приказ был согласован с Генеральной Прокуратурой и 20 сентября 2001 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Украины.

Вышеупомянутый приказ утратил силу 16 декабря 2003 г. на основании другого приказа Департамента – № 261 [7]. В то же время принципиальных изменений и дополнений новая Инструкция не содержала и конкретизировала и детализировала положения ст. 18 и ст. 86 УИК Украины.

Согласно п. 1.3 этой Инструкции, распределение и направление осужденных к лишению свободы лиц осуществляется на основании ст. 12 УК Украины и соответствующих статей УИК Украины по индивидуальным или персональным нарядам. Этим же приказом с целью реализации принципов законности и справедливости было утверждено Положение «Об апелляционной комиссии Государственного Департамента по вопросам исполнения наказаний по вопросам распределения, направления и перевода для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы». Указанная апелляционная комиссия должна была рассматривать заявления и жалобы осужденных, кото-

рые не согласны с решением комиссии по их распределению.

При нахождении лиц в местах изоляции важную роль играет и их субъективное право на обращение. Именно с целью конкретизации законов Украины «Об обращениях граждан» и «О предварительном заключении» 4 мая 2002 г. был принят Приказ Департамента № 111 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан, их личного приема в органах и учреждениях исполнения наказаний». Это приказ был зарегистрирован 27 мая 2002 г. под № 455/6743 и конкретизировал вышеупомянутые вопросы в отношении лиц, осужденных к отдельным видам уголовных наказаний или находившихся в следственных изоляторах.

С целью конкретизации Закона Украины «Об образовании» был издан совместный приказ Министерства образования и науки Украины и Департамента от 1 марта 2002 г. № 154/55, которым регламентировались организация деятельности общеобразовательных учебных заведений учреждений исполнения наказаний, условия обучения и получения базового и полного общего среднего образования лицами, осужденными к лишению свободы.

Эффективность функционирования УИС в значительной степени зависела и от результатов успешной социальной адаптации осужденных после освобождения. Под социальной адаптацией в юридической литературе понимается приспособление личности к социальной среде, усвоение ею правил, норм, социальных позиций, установок, характерных для данной среды, приобретение навыков, позволяющих нормально жить бывшему лишенному свободы в обществе свободных людей. Для решения задач адаптации 10 июля 2003 г. был принят соответствующий закон [8].

С целью конкретизации этого закона 12 декабря 2003 г. был издан совместный приказ Департамента, МВД Украины и Министерства труда и социальной политики № 250/1562/342 «О порядке взаимодействия органов и учреждений исполнения наказаний, территориальных органов внутренних дел и центров занятости населения по предоставлению лицам, освобожденным от отбывания наказания, помощи в трудовом



и бытовом устройстве, социальной адаптации», который конкретизировал процедуру решения ряда вопросов, связанных с социальной адаптацией граждан после освобождения. Незадолго до этого, 4 ноября 2003 г. совместным приказом МВД Украины и Департамента № 1303/203 была утверждена Инструкция об организации осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Эта инструкция способствовала процессу социальной адаптации лиц, которым был установлен административный надзор.

Эффективность функционирования УИС также зависела и от надлежущего медицинского обслуживания. С целью конкретизации Закона Украины «Основы законодательства Украины о здравоохранении» Департаментом совместно с Министерством здравоохранения Украины только в течение 2000–2005 гг. был издан ряд совместных приказов, направленных на улучшение качества лечения спецконтингента и санитарно-эпидемиологическое его обслуживание. Среди этой группы межведомственных приказов, по нашему мнению, следует выделить наиболее важные.

Особое место среди вышеупомянутой группы приказов занимал приказ Департамента и Министерства здравоохранения Украины № 3/6 от 18 января 2000 г., которым был утвержден порядок медико-санитарного обеспечения осужденных и ряд инструкций и типичных правил, регламентирующих указанную деятельность. Среди других подзаконных актов следует выделить Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе в уголовно-исполнительной системе (утверждено Приказом Департамента № 224 от 1 декабря 2003 г.), Инструкцию об организации антиретровирусной терапии больных ВИЧ-инфекцией / СПИДом лиц, содержащихся в учреждениях исполнения наказаний и следственных изоляторах (утверждена совместным Приказом Департамента и Министерства здравоохранения № 186/607 от 15 ноября 2005 г.).

Выводы. Таким образом, с целью конкретизации законов Украины, которые прямо или косвенно регулировали исполнение наказаний в период

с 1996 по 2005 гг., было необходимо издать ряд ведомственных подзаконных актов, которые, по нашему мнению, способствовали успешному выполнению вышеуказанных задач. Современная практика исполнения и отбывания наказаний по мере дальнейшего усовершенствования законодательных основ развития УИС Украины также требует дальнейшего усовершенствования подзаконного ведомственного регулирования.

Список использованной литературы:

1. Братусь С.Н., Казьмин И.Ф., Попова В.И. Ведомственные нормативные акты: понятие и основные проблемы. *Закон и ведомственные нормативные акты в СССР*. Москва, 1989. С. 3–10.

2. Кримінально-виконавчий кодекс України : від 11.07.2003 р. № 1129-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 3-4. Ст. 21.

3. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 р. № 493/92. Дата оновлення: 21.05.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92> (дата звернення: 30.08.2019).

4. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : Наказ державного департаменту з питань виконання покарань від 25.12.2003 р. № 275. Дата оновлення: 10.04.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-03/ed20070410> (дата звернення: 30.08.2019).

5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. Київ : Алтера ; ЦУЛ, 2011. 520 с.

6. Пузирьов М.С. Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах : монографія. Київ : ВД «Дакор», 2018. 514 с.

7. Про затвердження Інструкції про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, Положення про комісію з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуд-

жених до позбавлення волі, Положення про Апеляційну комісію державного департаменту України з питань виконання покарань з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі : Наказ державного департаменту з питань виконання покарань від 16.12.2003 р. № 261. Дата оновлення: 19.10.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1270-03/ed20081019> (дата звернення: 30.08.2019).

8. Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк : Закон України від 10.07.2003 р. № 1104-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 6. Ст. 39.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Осауленко Андрей Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Osauleiko Andrej Aleksandrovich – Candidate of Law Sciences, Docent, Associate Professor of Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs

reann@ukr.net



UDC 35.072.1

THE THEORETICAL AND LEGAL BASIS FOR THE DISTRIBUTION OF POWERS BETWEEN DISTRICT ADMINISTRATIONS, DISTRICT COUNCILS AND UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Anna PAVLOVSKAYA,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Innovation Management of the Education and Research Institute of Continuing Education of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article considers the distribution of powers between district state administrations, district councils and united territorial communities in the context of decentralization in Ukraine. It is noted that the current relationship between the above-mentioned bodies is unworkable and sometimes contradictory.

Problems have been identified with regard to the distribution of powers between district State administrations, district councils and united territorial communities in Ukraine, in particular in the educational, medical and social spheres.

Author's proposals aimed at optimizing the process of distribution of powers among district state administrations, district councils and united territorial communities in Ukraine have been submitted.

Key words: unified territorial communities, district state administrations, district councils, powers, decentralization, relations, financing.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РАЙОННЫМИ АДМИНИСТРАЦИЯМИ, РАЙОННЫМИ СОВЕТАМИ И ОБЪЕДИНЁННЫМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОБЩИНАМИ В УКРАИНЕ

Анна ПАВЛОВСКАЯ,

аспирант кафедры публичного управления и менеджмента инновационной деятельности
Учебно-научного института последипломного образования
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрено распределение полномочий между районными государственными администрациями, районными советами и объединёнными территориальными общинами в условиях проведения децентрализации в Украине.

Отмечено, что современные взаимоотношения вышеуказанных органов характеризуются неслаженностью и иногда носят противоречивый характер. Установлены проблемы распределения полномочий между районными государственными администрациями, районными советами и объединёнными территориальными общинами в Украине, в частности, в образовательной, медицинской сферах и сфере социального обеспечения.

Предоставлены авторские предложения, направленные на оптимизацию процесса распределения полномочий между районными государственными администрациями, районными советами и объединёнными территориальными общинами в Украине.

Ключевые слова: объединённые территориальные общины, районные государственные администрации, районные советы, полномочия, децентрализация, взаимоотношения, финансирование.

Introduction. The reform of local self-government and territorial organization of power on the basis of decentralization, the conceptual basis of which was approved in 2014 [9], has proved to be one of the most effective since the declared strategic reforms in Ukraine. Reform of decentralization is directed to creation of a modern system of local government in Ukraine on the basis of the European values of development of local democracy, investment of territorial communities with powers and resources which will provide local economic development, providing high-quality and available public services to the population. It is the role of local self-government in ensuring the interests

of citizens in all spheres of life in the relevant territory that should become key.

A key prerequisite for the stable development of society and the effective functioning of the state is the balancing of national interests with the interests of the population of the regions and territorial communities. It, in turn, is impossible without decentralization and deconcentration of functions and powers and the implementation of the principles of real local self-government [5, p. 151].

The creation of a new system of relations between the various branches of government and a new balance of checks and balances raises the question of the effective distribution of pow-

er between central and local authorities. At first glance, the redistribution of powers in a country in a state of war and in need of strong central governance and the integration of all the efforts of the nation and the resources of the country can be perceived as a countervailing step. However, the reform of decentralization of power in itself does not provoke the development of centrifugal trends in the country, but does not lead to tension between the centre and the regions.

Relevance of research. An important issue that needs to be addressed immediately is the issue of the optimal distribution of powers between local self-government bodies and local public authorities in



general and, in particular, the distribution of functions and powers between local councils of the united territorial communities (hereinafter referred to as UTC) and district administrations and district councils of the districts in whose territory UTC are established.

Previously unsettled problem constituent. Problems of distribution of powers of local bodies of state power and bodies of local self-government were studied by such famous ukrainian scientists: V. Averyanov, O. Batanov, K. Vashchenko, I. Volosnickenko, I. Grishchenko, I. Gritsak, I. Meldar, V. Campo, A. Koval.

However, among the unresolved parts of the general problem remains the lack of unity of approaches to solving the problem of the distribution of powers of district State administrations, district councils and UTC at the present stage of decentralization in Ukraine.

Main purpose of the article is a comprehensive analysis of scientific works and legislative acts on the distribution of powers between district state administrations, district councils and united territorial communities in the context of decentralization in Ukraine, the identification of problematic issues and the submission of proposals to solve them.

According to the purpose of the article, the following objectives are defined:

1) analysis of the scientific doctrine regarding the distribution of powers among district state administrations, district councils and unified territorial communities;

2) defining the range of problems in the distribution of powers between district state administrations, district councils and joint territorial communities;

3) to provide proposals on the optimal distribution of powers between district state administrations, district councils and unified territorial communities.

Main material. During the independence of Ukraine, the distribution of powers between local executive bodies and local self-government bodies was carried out without sufficient consistency and the necessary integration of legislative acts adopted at different times and on different issues of organization of local self-government and executive power on the ground. Scientists believe that one of the highest priorities of our time continues to be the legislative settlement of problems related to the reform

of the system of local executive authorities and local self-government bodies of the country with the simultaneous division of their powers [1, p. 111].

To date, the situation has hardly changed. The process of establishing the UTC, which takes place in the absence of an official position on the model of reform of all levels of the administrative and territorial structure, leads to an increase in contradictions between the authorities of the newly UTC and local state authorities.

Thus, according to local self-government experts, in particular I. Grishchenko, "the process of creating united territorial communities in Ukraine has been going on for years, but a mechanism for forming capable communities has not yet been formed. The vast majority of new communities do not have sufficient capacity to exercise their powers, so there is growing dissatisfaction with the population with the standard of living and the quality of service provided" [11, p. 98].

According to the Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine, our state already has 5 UTC, the territory of which fully coincides with the territory of the corresponding administrative districts: Naroditska (Zhitomir region), Starosinyavska, Leticivska (Khmelnitsk region), Snovsky (Chernihiv region) and Apostol (Dnipropetrovsk region) [10]. There are also a number of areas whose territory is completely or almost entirely covered by several established UTCs. In these areas, the District Council and the District Public Administration (hereinafter referred to as the DPA) continue to operate and maintain their apparatus, although most of the powers from them under the legislation must be transferred to the UTC.

Therefore, there are now acute problems in the distribution of powers and the effectiveness of the organization of power in these territories, which require rationalization. It is necessary to clearly define the powers that remain with the DPA and the District Council, to review the number and accordingly the costs of maintaining their apparatus.

The detailed study of the Snovsky UTC [7], the territory of which fully coincides with the territory of Snovsky district of Chernihiv region, showed: the district council consisting of 26 deputies also

acts and makes a decision on the district budget, land, social issues, which are still under the control of the district. The district administration transferred most of the powers to the UTC Council, the functions that remained in the DPA – the department of labour and social protection of the population, as well as the assessment of land outside settlements. At the same time, the number of DPA did not decrease (80 people in 2015, 78 people – in 2017). Planned in 2017 the volume of expenditures from the state budget for the maintenance of the apparatus and structural subdivisions of the district state administration is almost 7.8 million of hryvnias.

In 2018–2019, scientists conducted a survey of representatives of the UTC and local state authorities, which found that the lack of regulation of the transfer of powers and property from district authorities to the UTC bodies was a fairly common problem. In this context, respondents interviewed mentioned problems with the distribution of educational and medical subvention between the area and the UTC, in particular uncertainty over who should fund secondary health facilities. Representatives of the DPA drew attention to the absence of a legally established procedure for returning part of the medical subvention to the district budget for the maintenance of secondary medical care institutions. Some respondents spoke about refusal of representatives of UTC to return such a subvention. It is worth noting that through these legislative gaps the representatives of the DPA organized the transfer of powers and property to the UTC in a contractual manner.

Problems in the relationship of the UTC from the DPA also arise in the social sphere. For example, the financing of social security at the local level remains a regulatory issue. As practice has shown, the DPA usually "drops" this issue to the decision of united territorial communities, noting that these are the direct interests of society. The issue of data collection and reporting to other authorities also remains uncertain. Thus, in terms of reporting to the regional administration, previously certain data were transmitted through the DPA. Now UTC independently transmit data to the regional state administration, because DPA refuse to perform this function. In addition, very often local administrations do not include



issues where there are common interests that the UTC cannot solve (especially in terms of infrastructure, road repair). This demonstrates the DPA reluctance to cooperate with local UTC councils.

In the scientific field there is a position that the modern state of interaction between the DPA and the UTC gradually leads to the fact that the district link of the administration in its current form becomes unnecessary [2]. This applies both to district councils and to a large extent to district state administrations. Therefore, in areas where all or most communities have united, the meaning of the existence of the district council as such disappears, and the powers of the DPA are significantly narrowed. At the same time, with the reform of the subregional level of the territorial structure actually slowed down, the united communities need to develop relationships with the district authorities. In general, the culture of interaction both with the district authorities and with the executive authorities of the regional level needs to be improved. The UTC need to develop their ability to engage in dialogue with the executive authorities, to engage in constructive negotiations [2]. In this regard, it is worth noting that practitioners have the opposite opinion, noting that district state administrations not only have the right to exist, but also have to monitor the exercise of powers by local self-government bodies. Otherwise, the representatives of the UTC feel their impunity [2].

In general, most practitioners and academics note that it is appropriate for different branches of government to coordinate their steps within the framework of decentralization. In particular, some experts warned that the reduction of state support and the imposition of additional costs on the UTC is in conflict with the tasks of reform, and therefore recommended the Cabinet of Ministers of Ukraine to reconsider its position on this issue. Some practitioners suggested the need to develop a clear plan of action and timetable for the completion of the main stages of the reform. Moreover, among the representatives of the DPA interviewed, it was repeatedly suggested that the voluntary unification process should be completed at some stage and made mandatory. This view was supported by individual chapters of the UTC [8].

In addition to the above-mentioned problems of distribution of powers among district state administrations, district councils and UTC, scientists also highlight such:

1) a high level of centralization of the powers of the executive authorities and the resource base for their implementation; dependence of the model and the state of separation of powers on the political situation and sentiment in the country; administrative pressure on local self-government bodies and their officials by local executive authorities and their officials;

2) gaps and conflicts in the regulatory regulation of the procedure for the consolidation and separation of powers between individual executive bodies and local self-government bodies, The relative inconsistency between constitutional and legislative norms and provisions of legal acts adopted at different times, and the existence of a considerable volume of regulatory acts by laws, which provide grounds for legal interference of executive authorities in the sphere of competence of local self-government bodies; lack of clear distribution of powers and responsibilities between executive authorities and local self-government bodies of different levels; lack of harmonization of the domestic legislative framework according to European standards and principles of the European Charter of Local Self-Government etc.;

3) imperfections and contradictions of the institution of delegated powers in Ukraine, as well as its inconsistency with European practice (Institution of contractual authority). No established procedure for delegation of authority and no possibility of non-exercise of delegated authority (for example, in the case of resource insolvency) duplication of powers of local executive and local self-government bodies, existence of related areas of competence; lack of development of effective methods of separation of powers, except for legislative (in particular, contractual etc.); inadequacy of the criteria for the classification of territorial communities in terms of granting them some scope of powers; double status of local state administrations – at the same time, the executive authorities and the executive bodies of local councils; shortcomings in the system of control over the activities of executive bodies, especially local

self-government bodies; complicated the system and structure of management institutions and the resulting excessive increase in budgetary expenditures and the like;

4) problems of material and financial nature: limited material and financial base of local self-government, low level of financial independence and, accordingly, high degree of dependence of local self-government bodies on executive authorities and others [3, p. 74].

In order to solve conflict problems, we support the proposal of scientists in the laws of Ukraine “On local self-government in Ukraine” and “On local state administrations” to provide for provisions, all legislative conflicts of competences between local self-government and local state administrations should be interpreted in favor of local self-government [4, p. 15].

A pressing issue, in our opinion, is the need to adopt a basic law “On the administrative-territorial arrangement of Ukraine”, which would specify the foundations of State policy in this area, the design of a new administrative-territorial arrangement, as well as indicate the same criteria for administrative-territorial units of all levels. This contradiction means uncertainty of the powers of local self-government bodies in Ukraine, and in practice leads to a clash of interests of state authorities and local self-government bodies [6].

Also, the provision requires further scientific justification, the position of scientists on the adoption of a new version of the Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”. We consider this opinion to be fair because this current version of the law does not solve the above-described problems. It is advisable to improve the functioning of full local self-government at various levels of government and to define a clear procedure for the redistribution of powers in the system of local self-government bodies and between local self-government bodies and state executive bodies.

It is necessary to regulate by law the question of the exercise by district councils of the powers defined by law in the districts, the territory of which is fully or partially covered by the established joint territorial communities, to settle the issue of optimization of the structure and number of employees of district state



administrations in the districts, the territory of which is fully or partially covered by the established integrated territorial communities and to consider improving the mechanism of state financial support for voluntary integration of territorial communities and ensuring stable sources of such support.

Conclusions. On the basis of the analysis of legislative acts and scientific sources, the article summarizes the key problems of the distribution of powers among local self-government bodies, district councils and district state administrations. Among the largest changes in the powers of local self-government bodies, district councils and district state administrations caused by the reform of decentralization are the provision of services in the field of secondary education and health care, the provision of administrative and social services. Further grounds for scientific research should be the legislative non-regulation of these spheres of authority, as well as the necessary procedures for the performance of these powers (budgetary and financial planning, contractual relations with counterparties, tender procedures, management of communal assets, management of human resources etc.).

References:

1. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
2. Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковські Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України: Аналітичний звіт. URL: https://nads.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/tna_ukraine-2018-2019-final-report_ukr_f-1.pdf (дата обращения: 10.07.2019).
3. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство, право*. 2018. № 11. С. 70–75.
4. Державне будівництво та місцеве самоврядування : метод. вказівки до семінарських занять. Держ. вищ. навч. заклад «Укр. акад. банк. справи Нац. банку України» ; уклад.
- М.П. Кунцевич. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2013. 32 с.
5. Дудар В.І. Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 151–156.
6. Корбутяк А.Г., Соковольська Н.Я. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/11_2018/104.pdf (дата обращения: 10.07.2019).
7. Об'єднана громада, що «поглинула» весь район: візит до Сновської ОТГ. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5646> (дата обращения: 10.07.2019).
8. Опитування. Децентралізація: результати, виклики та перспективи: офіційний сайт Фонду Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi> (дата обращения: 10.07.2019).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата обращения: 10.07.2019).
10. Регіональний розвиток: офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/> (обращение: 10.07.2019).
11. Hryshchenko I.M. Development of the capacity of territorial communities. *Науковий вісник Полісся. Чернігів : ЧНТУ*, 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 98–104.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pavlovskaya Anna Alekseyevna – Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Innovation Management of the Education and Research Institute of Continuing Education of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Павловская Анна Алексеевна – аспирант кафедры публичного управления и менеджмента инновационной деятельности Учебно-научного института последипломного образования Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

vip_s123@ukr.net



УДК 342.81

ПРИНЦИП ВСЕОБЩНОСТИ В ИСТОРИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Анна ПАЛАГИЦКАЯ,

аспирант кафедры конституционного и международного права
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Мировая практика становления принципа всеобщности в истории избирательного права неразрывно связана с развитием и демократизацией властных отношений в обществе и государстве. История целого ряда стран (включая Украину) показывает постоянную борьбу различных социальных групп общества за свои избирательные права, что и стало толчком для развития института выборов в мире и обусловило расширение границ всеобщего избирательного права как основного принципа избирательного права.

Постепенное закрепление доминирования демократических взглядов в обществе привело к поэтапному становлению в странах европейской цивилизации политического равенства. На современном этапе всеобщее избирательное право имеет достаточно широкий смысл, а его реализация регулируется только определёнными избирательными цензами, которые, как правило, не имеют дискриминационного характера.

Ключевые слова: принцип всеобщности, выборы, демократия, цензы, голосование.

PRINCIPLE OF GENERALITY IN THE HISTORY OF ELECTORAL LAW

Anna PALAGITSKAYA,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional and International Law
of Kharkov National University of Internal Affairs

SUMMARY

The world practice of the formation of omneity principle in the history of suffrage is inextricably related to the development and democratization of power relations in society and the state. The history of a number of countries (including Ukraine) demonstrates the constant struggle of different social groups for their electoral rights, which has given impetus to the development of the electoral institution in the world and has led to the extension of universal suffrage as a fundamental principle of suffrage.

The gradual consolidation of the dominance of democratic views in society has led to the sequential formation of political equality in the countries of European civilization. Universal suffrage at the present stage has sufficiently broad sense, and its implementation is regulated only by certain electoral standards, which are usually non-discriminatory.

Key words: omneity principle, elections, democracy, qualifications, voting.

Постановка проблемы. Всеобщее избирательное право является базовым принципом, без которого невозможно представить современные демократические выборы, поскольку именно всеобщность выступает первым признаком их демократичности. Однако возможность реализации избирательного права не сразу находилась в современном состоянии, ведь ранее им владели, например, только мужчины, достигшие определённого возраста, имеющие соответствующую собственность, определённый уровень образования и т. д.

Процесс исследования исторического этапа внедрения и развития всеобщего избирательного права в качестве критерия перехода на демократические принципы государственной власти имеет большое значение для определения влияния его трансформации на процесс реформирования института избирательного права, что, в свою очередь, предопределяет его

актуальность для современной науки конституционного права в целом и Украины в частности.

Состояние исследования. Проблематикой исследования принципа всеобщего избирательного права и, в частности, принципов проведения выборов занимались такие известные отечественные и зарубежные учёные, как Т. Астахова, М. Баймуратов, Ю. Ключковский, А. Лавринович, О. Марцеляк, Л. Осадчая, Б. Райковский, В. Шаповал и др.

Становление и развитие института выборов в Украине исследовал А. Галус [1]. Исторические аспекты становления избирательной системы Украины были предметом научного интереса М. Рыбачука [2]. Некоторые исторические аспекты формирования избирательных технологий в украинских землях анализировал М. Киян [3]. Однако их исследования носят фрагментарный характер. Поэтому **целью и задачей статьи** является определе-

ние основных подходов к становлению и закреплению принципа всеобщности в истории избирательного права.

Изложение основного материала. Выборы являются одним из древнейших институтов конституционного права. Выборы как форма принятия решения путём голосования известны ещё со времён первобытнообщинного строя. Первобытные формы народного волеизъявления заключались, в частности, в том, что на племенном собрании люди криком голосовали за предложение или решение совета старейшин.

Конечно, это было только зарождение указанного института, необходимость появления которого была обусловлена прежде всего группированием и сплочением людей в общине по месту жительства. Учитывая тот факт, что решения, которые принимались путём голосования, касались непосредственно жизнедеятельности всей общины, всеобщее голосование



было больше вынужденной мерой, чем демократическим механизмом. Вместе с тем зарождение первых проявлений голосования, несмотря на примитивность его проведения, уже реализовалось фактически с помощью принципа всеобщности, ведь, как правило, все взрослое население общины принимало в нём участие.

Идея политического представительства была уже хорошо известна античному миру, ведь к основным принципам замещения должностей относилась, в частности, их выборность. Уже в древних демократиях (Древний Рим, Греция) существовали правила, согласно которым участие свободных людей в голосовании было обязательным и за это даже платили, ведь древние республики без выборов не могли существовать [4, с. 143]. В частности, государственный аппарат Афинской республики в V–IV вв. до н.э. формировался с учётом территориальной организации населения и имущественного ценза.

Каждый полноправный гражданин Афин имел право баллотироваться на определённую должность, вместе с тем было ограничение на участие в выборах женщин, ведь таким правом наделялся каждый мужчина по достижению определённого возраста, который имел гражданство и определённую недвижимость [5, с. 165].

Таким образом, уже в V–IV вв. до н.э. в древних демократиях применялся принцип всеобщего избирательного права, который ещё и не приобрёл черты современного его проявления. При реализации всеобщего избирательного права существовали следующие ограничения: участие в политической жизни могли принимать только мужчины; возрастной ценз, причём имели место различные возрастные ограничения в реализации пассивного и активного избирательного права; принадлежность лица к определённой территории; имущественный ценз.

Элементы выборности органов управления и коллективного волеизъявления можно увидеть и в обществах Средневековья, где первые парламенты, в которые граждане избирают своих представителей, возникают в Европе в XI–XIV вв. (Кортесы в Испании, Генеральные штаты во Франции, парламент в Англии) [6, с. 113].

Но и в XIV в. для выбора представителей в Генеральные штаты должны были принимать участие все совершеннолетние граждане. Похожие обычаи существовали и в Англии в эпоху, которая предшествовала возникновению единого королевства англосаксов. Ещё во второй половине XIII в. созываются народные собрания для выборов в Палату общин. Это всеобщее голосование просуществовало до XV века. То же явление имело место в средние века и в городских республиках Италии и Германии, жители которых продолжали собираться для решения дел на народное собрание, и только после Возрождения (в них) начинается упадок демократического движения [7, с. 107–108].

В XVII в. был сформулирован тезис, согласно которому право на власть является таким же естественным правом индивида, как право на частную собственность. Впервые идея всеобщего избирательного права была документально зафиксирована в народном договоре, оглашённом во времена английской революции. В том же XVII в. всеобщность права голоса была также признана в отдельных североамериканских колониях.

Заметим, что в конце XVI и в первой половине XVII в. сначала во Франции, а затем и в других странах Европы закрепились принципы автократии, и уже не встречались ни демократические республики, за исключением некоторых кантонов Швейцарии, ни всеобщее избирательное право [7, с. 107–108]. Институт выборов практически исчез на сотни лет, поскольку в мире воцарился абсолютизм и потребности в выборах в государственные органы просто не было. Возродились выборы и избирательное право, которое их регулирует, только в эпоху буржуазных революций (XVIII в.). Своё дальнейшее развитие избирательное право получило в XIX в. и в виде современного института сформировалось в XX в. [4, с. 143].

Постепенное закрепление доминирования демократических взглядов в обществе привело к поэтапному становлению в странах европейской цивилизации политического равенства без имущественных цензов и без ограничений по полу и расе. Например, в Великобритании процент людей

старше 20 лет, имеющих право голоса, менялся следующим образом: в 1831 г. он составлял 4% населения, в 1864 г. – 9%, в 1883 г. – 18%, в 1914 г. – 30%, в 1921 г. – 74%, в 1931 г. – 97%. В Нидерландах в 1800 г. электорат включал всего 12% взрослого населения, в 1900 этот показатель вырос до 63% [8, с. 33–34].

Стоит заметить, что история целого ряда стран показывает постоянную борьбу различных социальных групп общества за свои избирательные права, что и становится толчком для развития института выборов в мире и расширения границ всеобщего избирательного права как основного принципа избирательного права.

В Англии в начале XIX в. процесс выборов в парламент происходил по довольно примитивным правилам. Были случаи, когда в одном городе избирательным правом пользовались только владельцы домов, подкупив которых можно было обеспечить себе избрание. В другом городе избирателями признавали только тех, кто мог варить себе горячую пищу, или выбирали только мэр и правящая корпорация, то есть 15–20 человек.

По результатам первой избирательной реформы 1832 г. в Англии избирательными правами были наделены только те, кто были плательщиками высокого подоходного налога [6, с. 114]. Второй избирательной реформе (1867 г.) предшествовали организованные выступления граждан, которые боролись за свои избирательные права, в связи с чем английское правительство приняло новый избирательный закон, который снижал имущественный ценз и увеличивал количество избирателей с 1 до 2,5 млн чел. за счёт мелкой буржуазии и наиболее обеспеченных рабочих. Вместе с тем в законе сохранился целый ряд ограничений в избирательных правах. И только третья избирательная реформа (1884 г.) предоставила право голоса рабочим, снимающим квартиру в сельской местности и мелким арендаторам. С 1918 г. в Англии право голоса получили все мужчины от 21 года и женщины от 30 лет. Таким образом, несмотря на допуск к участию в выборах женщин, все равно сохраняется определённое гендерное неравенство, ведь возрастной ценз для мужчин и жен-



щин все равно существенно отличался, и эта разница базировалась именно на половой неравности [6, с. 114].

Практически в это же время, согласно Конституции Германской империи (1871 г.), было провозглашено всеобщее избирательное право, но до выборов не допускались женщины, военнослужащие, молодёжь до 25 лет и т.д. В Пруссии, которая занимала 2/3 империи, действовала трёхклассовая избирательная система, когда 1 голос юнкерства приравнивался к 10 голосам рабочих. И только в XX в. принцип всеобщего избирательного права успешно начинает воплощаться в жизнь [6, с. 114].

На самом деле всеобщее избирательное право вплоть до начала XX в. отсутствовало и в теории, и в практике демократического правления. Именно такое право в большей степени, чем что-либо другое, отличает современную представительную демократию от всех её ранних форм [8, с. 33–34].

Всеобщее избирательное право хотя и имело место во многих странах мира, но его содержание не отвечало сегодняшнему. Так, практически во всех странах, где существовал институт выборов, сохранялась полная или частичная дискриминация в политической жизни по половому признаку. Также имела место неравная реализация даже активного избирательного права в зависимости от имущественного положения лица, причём установленные имущественные цензы были достаточно жёсткими, и разница в наделении правом голоса или его весе в зависимости от социального статуса избирателей.

Вместе с тем важным основанием реализации избирательного права стало осознание простыми людьми необходимости участвовать в политической жизни государства, что привело к значительному расширению всеобщего избирательного права и резкого прогрессивного скачка в этом вопросе.

Безусловно, процессы становления избирательного права в государствах мира повлияли и на развитие избирательного права в Украине. Как отмечает А. Грабильникова, избирательное право в Украине имеет не только общие черты, присущие соответствующему уровню выборной демократии, но и свои собственные, обусловленные

историческим развитием украинской государственности. В течение всех времён существования избирательного права и независимо от форм его реализации на различных исторических этапах развития общества и государственности определяющим признаком избирателей было наличие права голоса на разных этапах голосования. Но при этом возникают вопросы: кому оно принадлежало, в каких формах и при решении каких вопросов оно реализовывалось [9, с. 31].

Стоит отметить, что уже в древнерусском государстве функционировали народные собрания – вече. Но всё же решающую роль в них играла городская феодальная верхушка – «бояре» и «старцы градские» [10, с. 103]. Право голоса на народном собрании было ограниченным и распространялось только на свободных граждан – совершеннолетних мужчин. К тому же оно принадлежало не всем членам рода, а лишь «представителям признанных родов, получивших уважение...» [9, с. 31].

Характерным признаком является также свойство избираемости, применяемое украинским казачеством с момента его возникновения в XVI веке [11, с. 247]. Постепенно на Сечи сложились обычаи и традиции самоуправления, согласно которым все члены этой своеобразной республики имели равные права и могли участвовать в казацких советах. Даже в XVII веке, находясь в вассальной зависимости от Москвы, Украина пользовалась широкой внутренней автономией. Казачье государство имело своего отдельного главу государства – гетмана, который избирался самими же украинцами и клялся после выборов царю на верность, имело своё собственное войско, финансы, собственное административное и судебное устройство и свои законы [12, с. 114]. Кроме гетмана, казаки выбирали руководителей и других уровней.

Написанная почти за 80 лет до Конституции США Конституция П. Орлика вобрала в себя достижения европейской государственно-правовой мысли и содержала такие демократические основы, как всеобщее избирательное право (правда, исключительно для мужчин) [13, с. 273]. В частности, в разделе X Конституции П. Орлика 1710 г.

отмечается, что «всегда как военные, так и посполитые чиновники, особенно полковничьи, должны избираться свободными голосами, а по избрании – властью гетманской утверждаться» [14].

Значительным вкладом в развитие электоральной культуры были выборы, проходившие в Западной Украине во времена господства Австрии и Польши. Декретом австрийского императора от 1861 г. Галичина получила право выбирать свой законодательный орган местного самоуправления – Галицкий сейм, который состоял из курий, в которые избирались депутаты отдельно от каждого слоя населения, однако какой-либо серьёзной политической роли они не играли [15, с. 44]. Исходя из этого, избирательное право здесь ещё не было всеобщим и равным. Только в 1907 г. в Австрии было введено всеобщее избирательное право, но при этом права избирать не получили женщины, военнослужащие и молодёжь до 24 лет.

Буржуазные реформы и «контрреформы» в царской России наложили отпечаток на события, которые происходили на территории современной Украины. Земская реформа в Украине проводилась в соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. Царизм позаботился о том, чтобы депутаты уездных собраний, так называемые гласные, избирались на три года отдельно по трём куриям: а) съездами землевладельцев; б) собраниями городских владельцев; в) волостными собраниями. Для избирателей первых двух курий действовали высокие имущественные цензы. Для крестьян выборы были двухступенчатыми [16, с. 136–137].

Самоуправляющиеся структуры были установлены на основе Градского положения, которое было утверждено Александром II в 1870 г., в соответствии с которым горожане выбирали на четыре года распорядительные органы – городские думы, создавали исполнительные органы – городские управы во главе с городским головой. Рабочие, не платившие налогов, в выборах не участвовали [16, с. 139].

В пункте 17 этого положения говорится, что всякий городской обыватель, к какому бы сословию он не



принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях: 1) если он российский подданный; 2) если ему не менее 25 лет от роду; 3) если он при этих условиях обладает в городских пределах на праве собственности недвижимым имуществом, облагаемым налогом, или держит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому или, прожив в городе в течение двух лет перед проведением выборов хотя бы и с временными отлучками, платит в пользу города установленный сбор ... и 4) если на нём нет недоимок по городскому сбору [13, с. 384]. Таким образом, был установлен имущественный ценз, ценз оседлости, возрастной ценз, ценз гражданства и тому подобные.

Попытка закрепить правовые основы украинской автономии была осуществлена в I Универсале Центральной Рады от 10 июня 1917 г., и которым был провозглашён суверенитет украинского народа на своей земле: «...Пусть порядок и строй на Украине даёт избранное общечеловеческим, равным, прямым и тайным голосованием Всенародное Украинское Собрание...». В начале июля 1917 г. пленум Центральной Рады принял решение, согласно которому в состав Центральной Рады входили: от Совета крестьянских депутатов – 212 представителей, Совета солдатских депутатов – 132, Совета рабочих депутатов – 100, Генерального Военного комитета – 27, учительского союза, кооператоров и студенчества – по 5 представителей, духовенства – 1, губерний – 52, крупных городов – 23, колоний – 6 представителей. Поэтому система представительства в Центральной Раде была сложной и не обеспечивала равные избирательные права граждан [16, с. 150].

Однако формирование собственной законодательной базы в области государственного строительства началось с принятия в ноябре 1917 г. Закона «О выборах в Учредительное собрание Украинской Народной Республики», который устанавливал, что участвовать в выборах имели право граждане с 20-летнего возраста. Избирательных прав лишались осуждённые, дезертиры, лица, признанные судом банкротами, а также члены царской семьи [13, с. 410–411].

В последний день своего существования Центральная Рада приняла Конституцию УНР (Устав о государственном устройстве, правах и вольностях УНР), согласно которой высшим законодательным представительским органом в республике признавалось Всенародное собрание, избираемое сроком на 3 года на основе всеобщего, равного, тайного голосования по пропорциональной избирательной системе [16, с. 154].

Активное и пассивное право участия в выборах как в законодательные органы УНР, так и во все избираемые органы местного и гражданского самоуправления имели все 20-летние граждане УНР, кроме признанных в законном порядке преступниками отдельных категорий, безумными или сумасшедшими, находящимися под опекой. Никаких других ограничений избирательного права не устанавливалось.

Всенародное Собрание выбиралось всеобщим, равным, прямым, тайным и пропорциональным голосованием всех лиц, пользующихся гражданскими и политическими правами в Украине и в них судебным неограниченным [13, с. 436–437].

После перехода власти к П. Скоропадскому был принят новый закон о выборах в земства от 5 сентября, который вводил куриальную систему выборов, которая должна была привести к тому, чтобы земскую жизнь направляли представители высших сословий и состоятельные земледельцы. Большое значение имели также Закон о всеобщей воинской обязанности от 24 июля и Закон о политико-правовом положении служащих военного ведомства от 1 августа 1918, согласно которым военнослужащие лишались активного и пассивного избирательного права [13, с. 444–445, 448–449].

В основу развития государства Директорией был положен так называемый трудовой принцип (что повлекло обвинения Директории в «большевизме») [13, с. 460]. В преамбуле Закона о временном верховном управлении и порядке законодательства в УНР, утверждённого председателем Директории С. Петлюрой, определялось, что ко времени, когда будет действовать в УНР принятая Народным представительством полная Конституция, которая определит, что вся Верховная

Власть непосредственно принадлежит Народу и реализуется через Парламент, созданный на основании всеобщего, равного, тайного, прямого и пропорционального избирательного права, без различия пола, национальности и веры, действует этот закон, определяющий Верховное Управление и порядок законодательства в УНР [13, с. 448].

Временный основной закон о государственной самостоятельности украинских земель бывшей Австро-Венгерской монархии, принятый Украинской Национальной Радой 13 ноября 1918 г., устанавливал, что государственное использование права власти именем ЗУНР осуществляет весь её народ через своё правительство, избранное на основе всеобщего, равноправного, непосредственного, тайного и пропорционального права голосования без различия пола. На сей основе должно быть сформировано учредительное собрание ЗУНР [13, с. 502].

Вскоре Конгресс торжественно утвердил Акт воссоединения УНР с ЗУНР от 22 января 1919 г. и провозгласил всеобщее избирательное право для выборов будущего «Всенародного Парламента Независимой Соборной Украинской Республики» [13, с. 461].

В советскую эпоху в январе 1937 г. XIV съезд Советов УССР принял новую Конституцию УССР, которая практически дублировала общесоюзную Конституцию. Конституция УССР устанавливала основные принципы новой системы: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании во все органы государственной власти – от сельского Совета до Верховной Рады УССР [16, с. 171–172].

Заметим, что фактически всё время существования СССР всеобщее избирательное право существовало формально, хотя и в его формальном закреплении было достаточно демократическое содержание. Вместе с тем эффективности от его закрепления не было, ведь у избирателей отсутствовал сам выбор как таковой.

Только с обретением Украиной независимости на её землях состоялась значительная демократизация и совершенствование избирательного законодательства в соответствии с международно-правовыми принципами и основами организации и проведения выборов, которые нашли своё выраже-



ние в Конституции Украины 1996 года [17, с. 33].

Выводы. Несмотря на то, что принцип всеобщего избирательного права как принцип доступа граждан к выборам употреблялся уже много веков назад, на определённых этапах исторического развития он применялся с существенными дискриминационными ограничениями, которые непосредственно влияли на демократичность проведения выборов. Так, наиболее распространёнными ограничениями были: половой признак, имущественное положение, отнесение к определённой социальной группе, возрастной ценз и ценз оседлости. На отдельных исторических этапах избирательное право было настолько ограничено и им наделялся столь узкий круг лиц, что эффективность его реализации была сомнительной.

Постоянное развитие цивилизации в мире, внедрение и развитие демократических институтов, постепенное утверждение равенства и запрета дискриминации в большинстве стран мира повлияли на развитие института выборов и сформировали базовые общие принципы демократических выборов, основным показателем проведения которых является принцип всеобщности как наделение лиц правом избирать и быть избранным.

На современном этапе всеобщее избирательное право имеет достаточно широкий смысл, а его реализация регулируется только определёнными избирательными цензами, которые, как правило, не имеют дискриминационного характера. Трансформация квалификационных требований, которая состоялась за время развития всеобщего избирательного права, свидетельствует о прямой взаимозависимости развития государства и расширении содержания принципа всеобщего избирательного права.

Список использованной литературы:

1. Галус О.О. Становлення та розвиток інституту виборів в Україні. *Університетські наукові записки*, 2013. № 4. С. 36–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2013_4_6.
2. Рибачук М. Історичні аспекти становлення виборчої системи України.

Політичний менеджмент, 2004. № 1. С. 83–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ПоМе_2004_1_10.

3. Киян М.Ш. Деякі історичні аспекти формування виборчих технологій в українських землях. *Громадянське суспільство*, 2013. № 69. С. 8–13.

4. Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.

5. Тернавська В.М. Становлення і розвиток інституту виборів у Стародавніх Афінах (історико-правовий аспект). *Європейські перспективи*, 2012. № 3(3). С. 165–169. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3\(3\)_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3(3)_32).

6. Світ політології : навчально-методичний посібник / М. Вегеш, Ю. Остапець; Ужгород. нац. ун-т, ф-т сусп. наук, каф. політології. Ужгород : Говерла, 2006. 471 с.

7. Дунаєв В.І., Нікітський А.А. Огляд виборчих систем. Виборче право (Розділ VII з книги «Нариси науки про державу»). *Вибори та демократія*, 2009. № 2 (20). С. 106–117.

8. Райковський Б.С. Еволюція виборчих прав у контексті становлення сучасних демократій. *Вісник Центральної виборчої комісії*, 2007. № 3 (9). С. 32–37.

9. Грабильнікова О.А. Історичні етапи становлення і розвитку інституту виборців в Україні. *Право і суспільство*, 2012. № 3. С. 30–33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_3_9.

10. Грушевський М. Ілюстрована історія України. Київ : Наук. думка, 1992. 544 с.

11. Костомаров М. Історія України в життєписах визначніших її діячів. Львів : Наук. т-во ім. Шевченка, 1918. 376 с.

12. Дорошенко Д. Нарис історії України: У 2 т. Київ : Глобус, 1992. Т. 2. 349 с.

13. Історія держави і права України : підручник. Київ : КУП НАНУ, 2013. 892 с.

14. Конституція Пилипа Орлика. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.

15. Тищик Б. Західноукраїнська Народна Республіка (державний апарат і законодавство). *Право України*, 1994. № 5–6. С. 39–46

16. Історія держави і права України : навчальний посібник / В.М. Калашніков, Г.Г. Кривчик, К.А. Марков; за ред. В.М. Калашнікова. Дніпропетровськ, 2012.

17. Конституція України. *Відомості Верховної Ради*, 1996. № 30. ст. 141.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Палагицкая Анна Сергеевна – аспирант кафедры конституционного и международного права Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Palagitskaya Anna Sergeyevna – Postgraduate Student at the Department of Constitutional and International Law of Kharkov National University of Internal Affairs

anna.palagitskaya@gmail.com



УДК 349.2

ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ СОИСКАТЕЛЕЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРЕДВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Анжела ПАРИНОВА,

соискательница кафедры правоведения
Восточноукраинского национального университета имени Владимира Даля

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена освещению правового регулирования трудовых отношений лиц, получающих образование в учреждениях профессионального предвысшего образования. Автором проанализирован Закон Украины «О профессиональном предвысшем образовании» в части трудовых отношений с соискателями профессионального предвысшего образования, указаны недостатки. Определён путь развития и функционирования техникумов и колледжей в системе украинского образования. Предложена «образовательная» субъектная дифференциация работников.

Сделан вывод, что современное профессиональное предвысшее образование должно готовить специалистов нового уровня, которые способны к эффективной трудовой деятельности в условиях активного внедрения новейших технологий.

Ключевые слова: соискатель профессионального предвысшего образования, дифференциация правового регулирования трудовых отношений, трудовой договор.

PECULIARITIES OF LABOR RELATIONSHIP PROFESSIONAL EDUCATION PROVIDERS

Anzhela PARINOVA,

Applicant at the Department of Law
of Volodymyr Dahl East Ukrainian National University

SUMMARY

The article deals with the issue of legal regulation of the labor relations of persons receiving education in institutions of professional higher education. The author analyzes the Law of Ukraine "On Professional Higher Education" in terms of labor relations with applicants for professional higher education, and noted the shortcomings. The way of development and functioning of technical schools and colleges in the Ukrainian education system is outlined. An educational subjective differentiation of employees is proposed.

It is concluded that modern professional higher education should train specialists of a new level who are able to work effectively in the conditions of active introduction of the latest technologies.

Key words: applicant for professional higher education, differentiation of legal regulation of labor relations, employment contract.

Постановка проблемы. Вопросы правового регулирования трудовых правоотношений лиц, обучающихся в учреждениях профессионального предвысшего образования, сопровождаются определёнными сложностями, поскольку до принятия Закона Украины «О профессиональном предвысшем образовании» от 06.06.2019 № 2745-VIII (далее – Закон № 2745-VIII) такой категории работников просто не существовало.

Актуальность темы исследования. Отсутствие практики и недостаточная регламентация особенностей трудовых отношений указанной категории работников в Законе № 2745-VIII, о которой речь пойдёт несколько позже, вызывают сложности при реализации соискателями права на труд, поэтому указанная тема требует основательного исследования.

Состояние исследования. Ответственными учёными системно исследуются теоретико-методологическое основание непрерывного професси-

онального образования и проблемы профессиональной подготовки специалистов с высшим образованием (В. Астахова, Н. Ничкало, А. Сигаев, В. Семченко, Н. Семенюк, С. Сысоева), отдельные вопросы подготовки специалистов, организация образовательного процесса и управление вузами I–II уровней аккредитации (А. Гаврилюк, Ю. Дещинский, И. Драч, Н. Когород, В. Лозовецкая, В. Радченко, В. Стельмашенко, Г. Шемелюк, В. Щербак).

Целью и задачей статьи является исследование особенностей трудовых отношений лиц, обучающихся в учреждениях профессионального предвысшего образования.

Изложение основного материала. По украинской системе образования техникум и институт имели одинаковый статус как высшее учебное заведение. Оба типа высшего учебного заведения не были местом научного исследования и подготовки учёных. Эти функции берут на себя специальные научно-исследовательские инсти-

туты и кафедры, где работали профессоры с кадрами младших научных сотрудников и аспирантов. Разница между техникумом и институтом как двумя типами высшей школы заключалась в том, что техникум должен был готовить инженеров узкой специализации, а институт – инженеров-организаторов. Хотя оба типа высшей школы были равнозначными, для них устанавливался разный объём теоретических и практических знаний. «В то время как институт должен давать солидный теоретический фундамент не только по технике, но и по экономике, по организации целого производства и не вводить в узкую специализацию, задача техникума – ограничить широкий теоретический курс и уже с первого курса начинать углублённую работу в деле специализации» [1, с. 23].

Реализация образовательной реформы в той части, которая касалась высшей школы, происходила так: старшие классы некоторых средних школ составляли базу для техникумов. Часть



бывших профессиональных школ была преобразована также в техникумы. Учительские семинарии преобразованы в трёхлетние педагогические курсы, которые с 1924 г. преобразованы в педагогические техникумы. Учительские институты стали основой институтов народного образования. С ними объединили также филологические и физико-математические факультеты бывших университетов. Коммерческие институты вошли в состав институтов народного хозяйства, старшие классы коммерческих школ в основном дали начало социально-экономическим школам, часть которых впоследствии преобразована в техникумы. Юридические факультеты университетов переданы институтам народного хозяйства, медицинские факультеты преобразованы в медицинские институты. Рассеялись по институтам народного хозяйства, институтам народного образования и медицинским институтам. Фельдшерские и фельдшерско-акушерские курсы легли в основу медицинских техникумов. Старшие классы сельскохозяйственных и железнодорожных средних школ стали соответствующими техникумами. Консерватории перешли в музыкальные институты, а музыкальные школы реорганизованы в профессиональные школы, а в отдельных случаях – в техникумы и институты [2, с. 740].

То есть система техникумов сформировалась в начале 20-х годов XX века и за этот практически столетний период неоднократно меняла свой статус в соответствии с теми актуальными задачами, стоящими перед экономикой и обществом. Сначала они входили в систему высшего образования, затем достигли расцвета в статусе среднего специального образования, в начале 1990-х годов вновь вернулись в пределы высшего образования, став важным символом его массовости.

Так, по действующему в течение 12 лет Закону Украины «О высшем образовании» (2002) (раздел V «Высшие учебные заведения», статья 25 «Типы высших учебных заведений») колледж – это «высшее учебное заведение второго уровня аккредитации или структурное подразделение высшего учебного заведения третьего или четвертого уровня аккредитации, которое осуществляет образователь-

ную деятельность, связанную с получением определённого высшего образования и квалификации в родственных направлениях подготовки (если является структурным подразделением высшего учебного заведения третьего или четвертого уровня аккредитации или входит в учебный или учебно-научно-производственный комплекс) или по нескольким родственным специальностям, имеет соответствующий уровень кадрового и материально-технического обеспечения, вправе осуществлять профессиональную подготовку как на основе базового общего среднего образования, так и на основе полного общего среднего образования по специальностям образовательно-квалификационного уровня младшего специалиста и по направлениям подготовки образовательно-квалификационного уровня бакалавра, а выпускники колледжей имели право продолжать обучение в высших учебных учреждениях III–IV уровней аккредитации по сокращённым срокам обучения на старших курсах. Таким образом, профессиональная подготовка в системе высшего образования характеризовалась признаками преемственности, ступенчатости, непрерывности.

Заметим, что согласно Закону Украины «О высшем образовании» (2014) (раздел VI «Высшие учебные заведения», статья 28 «Типы высших учебных заведений») колледж – «отраслевой вуз или структурное подразделение университета, академии или института, осуществляющее образовательную деятельность, связанную с получением степеней младшего бакалавра и/или бакалавра, проводящее прикладные научные исследования. Колледж также имеет право осуществлять подготовку специалистов образовательно-квалификационного уровня младшего специалиста». Однако сейчас образовательную деятельность в колледже проводят в соответствии с «Заключительными положениями» цитируемого Закона, где задекларировано, что «образовательная деятельность по образовательно-квалификационному уровню младшего специалиста производится высшими учебными заведениями и основана до вступления в силу настоящего Закона, продолжается в пределах срока обучения по определённой образовательно-профессиональной

программе с выдачей государственного документа о высшем образовании установленного образца – диплом младшего специалиста. Последний приём на получение высшего образования по образовательно-квалификационному уровню младшего специалиста проводится в 2019 году».

Сегодня жизнь подчёркивает практическую направленность подготовки специалистов в этих учреждениях, поэтому было принято решение выделить их в самостоятельную составляющую системы образования, которая регулируется Законом Украины «О профессиональном предвысшем образовании».

Дело в том, что в XX веке среднее специальное образование было ориентировано на потребности советской индустриальной экономики. Большинство таких заведений открывались для обеспечения потребностей конкретных предприятий и отраслей.

Сейчас большинство колледжей и техникумов потеряли поддержку таких конкретных предприятий и отраслей или она стала намного скромнее. Миссия обеспечения квалифицированными кадрами производственной индустриальной экономики уже невозможна в связи с переходом в новую эпоху.

Ощутимо растёт удельный вес ориентации студентов на получение образования и профессий, актуальных и нужных малому и среднему бизнесу, местным общинам и тому подобное. Главным приоритетом должна быть готовность к выходу на рынок труда, на котором всё больше ощущается нехватка молодых квалифицированных специалистов среднего звена.

Так, согласно части первой статьи 7 Закона № 2745-VIII уровень профессионального предвысшего образования соответствует пятому уровню Национальной рамки квалификаций и предполагает способность лица решать типичные специализированные задачи в отдельной области профессиональной деятельности или в процессе обучения, требует применения положений и методов соответствующих наук и может характеризоваться определённой неопределённостью условий; ответственность за результаты своей деятельности; осуществление контроля других лиц в определённых ситуациях [5].



В Законе № 2745-VIII за основу взят концепт, который исходит из того, что профессии всё быстрее устаревают, человек должен будет в течение жизни неоднократно менять профессию. Это вполне естественно для того, чтобы иметь возможность реализовать себя и находить новую работу для обеспечения достойной жизни себе и своей семье. Закон № 2745-VIII позволяет каждому неоднократно получать профессиональное предвысшее образование, в том числе за бюджетные средства. Более того, это право касается как граждан Украины, так и иностранцев, и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Украине, лиц, признанных беженцами или лицами, которые нуждаются в дополнительной защите.

Закон № 2745-VIII закладывает фундамент для переосмысления формы получения образования. Для взрослых студентов характерно сочетание обучения с работой. Сегодня для этого больше могут подходить не традиционные в индустриальную эру вечерняя или заочная формы получения образования, а дуальная, дистанционная, экстернат, на рабочем месте, наконец. Потому что теперь неравнодушные работодатели включаются в работу по развитию программ дуального образования, предусматривающих сочетание обучения лиц в учреждениях образования с обучением на рабочих местах. Следует подчеркнуть, что все эти возможности на перспективу уже заложены в Законе № 2745-VIII, как и необходимость создания инструментов для признания неформального и информального образования (самообразования).

Закон № 2745-VIII вводит такую категорию, как профессиональный младший бакалавр, определяя, что это образовательно-профессиональная степень, добываемая на уровне профессионального предвысшего образования, и присуждается учебным заведением в результате успешного выполнения соискателем профессионального предвысшего образования образовательно-профессиональной программы. Важнейшей особенностью подготовки профессиональных младших бакалавров должна стать неоспоримая ориентация на практическую деятельность в условиях современных производств

и сферы услуг, на потребности рынка труда.

Нужно заметить, что лицо может приобрести профессиональное предвысшее образование на основе базового среднего образования, профильного среднего образования (независимо от полученного профиля), профессионального (профессионально-технического) образования, профессионального предвысшего образования или высшего образования. Лица, которые получают профессиональное предвысшее образование на основе базового среднего образования, обязаны одновременно выполнить образовательную программу профильного среднего образования профессионального направления.

Следует пояснить, что пятый год подряд после принятия Закона Украины «О высшем образовании», которым изъят образовательно-квалификационный уровень «младший специалист» из уровней высшего образования, техникумы, колледжи и приравненные к ним училища работают в состоянии неопределённости только на основании переходных положений вышеупомянутого Закона, который позволяет приём на образовательно-квалификационный уровень высшего образования «младший специалист» до 2019 года. В дальнейшем высшие учебные заведения, которые в системе высшего образования осуществляют подготовку специалистов исключительно образовательно-квалификационного уровня младшего специалиста и до 2020 года не получают лицензию на подготовку образовательно-профессиональной степени младшего бакалавра и/или степени бакалавра, должны продолжить подготовку специалистов в системе профессионального предвысшего образования.

Развитие профессионального предвысшего образования обусловлено переходом национальной экономики на новый технологический уклад, то есть активным распространением инновационных высокотехнологических систем, глобальными экономико-технологическими сдвигами, евроинтеграционными процессами. Бесспорно, в настоящее время для Украины является абсолютно необходимым реформирование и модернизация системы

подготовки специалистов для современных рынков труда.

Современное профессиональное предвысшее образование должно готовить специалистов нового уровня, новых возможностей, способных к эффективной трудовой деятельности в условиях активного внедрения новейших технологий. Его функционирование направляется на овладение выпускниками колледжей и техникумов ключевыми и профессиональными знаниями и навыками, необходимыми для будущей профессиональной деятельности в различных отраслях экономики.

Таким образом, соискатели профессионального предвысшего образования должны быть ориентированы на получение достойного места на рынке труда путём вступления в трудовые отношения. Поэтому, на наш взгляд, Закон № 2745-VIII должен был создать платформу не только для возможности получения профессионального предвысшего образования, но и для особенностей регулирования трудовых отношений лиц, обучающихся в учреждениях профессионального предвысшего образования. Однако Закон № 2745-VIII в части первой статьи 54 просто дублирует положения о праве на трудовую деятельность во внеучебное время, которое содержится в образовательных законах, указанных нами ранее.

Подробно исследуем каждый из субъектов, которые могут быть соискателями профессионального предвысшего образования и вступать в трудовые отношения. Для лучшего понимания разделим их на группы.

Первая группа – это лица, поступившие в заведения профессионального предвысшего образования на основе базового общего среднего образования. Должны отметить, что это большинство контингента, который учится в заведении профессионального предвысшего образования.

Вторая группа – это лица, поступившие на основе полного общего среднего образования.

И третья группа – это лица, которые поступили на базе высших уровней образования (профессионального (профессионально-технического), высшего).

Учитывая этот аспект, напомним, что для трудового права характер-



но сочетание общих норм, имеющих широкую сферу действия, и правовых норм, действие которых ограничено определённым кругом лиц или отношений. В этом проявляется единство и дифференциация правового регулирования общественно-трудовых отношений [3, с. 39]. Единство – это органическое свойство любой отрасли права, в котором находит выражение такое качество права, как его нормативность. Внутреннее единство является обязательным условием существования любой самостоятельной отрасли права. Единство правового регулирования проявляется в наличии в структуре права общих норм, распространяющихся на всех без исключения участников общественно-трудовых отношений, например, по определению отраслевых принципов трудового права, минимальных гарантий оплаты труда, устойчивости трудовых отношений [4, с. 201–202].

В науке трудового права общепризнанным является то обстоятельство, что в основе дифференциации правового регулирования труда лежат определённые основания: объективные и субъективные. К объективным основаниям относятся отрасль народного хозяйства, характер условий труда, территориального расположения предприятия, характер связи между работником и работодателем. Субъективные основания связаны с субъективными признаками граждан, вступающих в трудовые правоотношения. К ним обычно относятся: пол, возраст, состояние здоровья работника.

Нашу дифференциацию можно назвать «образовательной», поскольку в ней учитывается не только возраст, но и уровень образования, который лицо приобретает (и который получило). То есть в этом случае мы говорим о субъектной дифференциации в трудовом праве, которая конкретизирует применение правовых норм к различным субъектам не в силу исполнения ими трудовых обязанностей в специфических условиях, а вследствие особых свойств, характеризующих самих граждан.

Дифференциация первой группы определяется базой для получения профессионального предвысшего образования, то есть на основе какого образования лица поступили в заведе-

ние профессионального предвысшего образования, и возрастом. Она является самой многочисленной, поскольку как раз после получения базового среднего образования лица мотивированы поступать в учреждения профессионального предвысшего образования. Выделим причины:

– неуверенность в выборе вида профессии и поступления в учреждения высшего образования, возможность попробовать до высшего образования свою будущую профессию и убедиться, что это действительно та профессия, которая по душе или же в дальнейшем выбрать другую;

– нежелание продолжать обучение в учреждении общего среднего образования по различным причинам (неудовлетворённость качеством общего среднего образования, низкая мотивация заведения общего среднего образования продолжать в нём обучение после получения базового общего среднего образования и т.д.);

– желание стать квалифицированным специалистом среднего звена, нехватка которых существует сегодня на рынке труда;

– неверие в высшее образование и возможность трудоустроиться после его получения;

– желание получать профессию и сразу реализовывать навыки путём вступления в трудовые отношения.

Выводы. Таким образом, считаем нужным указать на недостаток Закона № 2745-VIII, который заключается в несоответствии идеи закона и его наполненности. Дело в том, что концептуальная идея указанного Закона заключается в сближении образования с будущей профессией с целью реальной конкурентоспособности на рынке труда. Профессиональное предвысшее образование должно стать мостиком между базовым средним образованием и будущей профессией. Поэтому в законе должны быть воплощены механизмы как раз возможности практической реализации соискателей профессионального предвысшего образования своей профессии именно в период обучения.

На наш взгляд, реформа образования, которая сейчас проходит в нашей стране, слишком перестаралась с конструированием уровней образования. Если мы будем сравнивать техникумы,

колледжи и учреждения профессионального предвысшего образования, то вопрос стоит, очевидно, в том, что, кроме названия, нормативного регулирования, Национальной рамки квалификации, ничего не изменилось. Равно как с практической точки зрения и для соискателя, для его дальнейшего трудоустройства, так как все мы понимаем, что образование – это инструмент, которым в будущем человек должно зарабатывать на жизнь.

Список использованной литературы:

1. Ряппо Я.П. Реформа высшей школы на Украине в годы революции. Харьков, 1922.
2. Сірополко С. Історія освіти в Україні. Київ : Наук. думка, 2001. 912 с.
3. Трудовое право в вопросах и ответах : учебно-справочное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. В.В. Жернакова. Харьков : «Одиссей», 2002. 656 с.
4. Трудовое право России : учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. Москва : Юрист, 2002. 560 с.
5. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 30. Ст. 119.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Паринова Анжела Александровна – соискательница кафедры правоведения Восточнoукраинского национального университета имени Владимира Даля

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Parinova Anzhela Aleksandrovna – Applicant at the Department of Law of Volodymyr Dahl East Ukrainian National University

kabachenko1906@gmail.com



УДК 342.95

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРИВАТИЗАЦИИ И ПРАВОВЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Николай ПОТИП,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Днепропетровского гуманитарного университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу научных подходов и нормативно-правового регулирования применения мер противодействия коррупции в сфере приватизации. Выявлены причины и условия существования коррупции в сфере приватизации государственного и коммунального имущества, формы проявления реализации антикоррупционных рисков в этой сфере. Проанализировано отечественное антикоррупционное законодательство со времён провозглашения независимости Украины и доказана несистемность подходов к обеспечению реализации государственной антикоррупционной политики в сфере приватизации, что привело к неэффективности последней. Предложены направления законодательного закрепления механизма противодействия коррупции в сфере приватизации.

Ключевые слова: приватизация, антикоррупционная политика, государственное и коммунальное имущество, органы приватизации.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE FIELD OF PRIVATIZATION AND LEGAL WAYS OF THEIR SOLUTION

Nikolay POTIP,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Civil Law Disciplines
of Dniprovskii University of the Humanities

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of scientific approaches and legal regulation of the application of anti-corruption measures in the field of privatization. The causes and conditions for the existence of corruption in the field of privatization of state and municipal property, the forms of manifestation of the implementation of anti-corruption risks in this area are identified. The domestic anti-corruption legislation from the time of the independence of Ukraine was analyzed and the systematic approaches to ensuring the implementation of the state anti-corruption policy in the field of privatization were proved, which led to the inefficiency of the latter. The directions of legislative consolidation of the mechanism for combating corruption in the field of privatization are proposed.

Key words: privatization, anti-corruption policy, state and communal property, privatization bodies.

Постановка проблемы. Основой экономики Украины является эффективное использование и функционирование государственных и коммунальных предприятий. Однако многолетний опыт со времени провозглашения независимости Украины продемонстрировал неэффективный менеджмент большинства руководителей этих предприятий, что привело к их нерентабельности, формированию задолженностей перед работниками, партнёрами и государством, и наконец, к упадку значительного количества таких объектов. Счётной палатой Украины было выявлено, что на начало 2017 из экономически активных субъектов (1770 ед.) были убыточными 28% предприятий (496 ед.), а Министерство экономического развития и торговли Украины признало положительное управление объектами государственной собственности лишь 25 субъектов управления,

что составляло 27,8% их общего количества, удовлетворительным – 46 субъектов, отрицательным – 17 субъектов управления (18,9%) [15]. На наш взгляд, одной из причин такой ситуации стало распространение коррупции в сфере функционирования государственных и коммунальных предприятий.

В начале 2018 года в рамках проекта Центра экономической стратегии (ЦЭС) компания GfK Ukraine провела общенациональный опрос. По его результатам 66% респондентов согласились с утверждением, что государственные предприятия являются источником коррупции. Более того, 74% опрошенных считают, что при государственной собственности предприятия часто разворовывают, что невозможно при частном владельце. Распространению коррупции в этой сфере способствует значительное количество неприватизированных государственных

предприятий. Так, в Украине в 2016 году было 3444 государственных предприятия. Это в десять раз больше, чем в Польше, в которой 336 государственных предприятий, в 28 раз больше, чем в Чехии с её 125 государственными предприятиями, и в 75 раз больше, чем в Словакии, где насчитывается всего 46 государственных предприятий [2]. Таким образом, только из-за большого количества государственного сектора экономики пространство для коррупции в Украине в десятки раз больше. Учёные и практики утверждают, что одним из главных способов побороть коррупцию на государственных предприятиях является их приватизация.

В то же время история приватизации в Украине большинством населения связывается непосредственно с коррупцией, что приводит к незаконному приобретению государственного или коммунального имущества пред-



ставителями олигархических и правящих кругов. Как, например, было с первой приватизацией «Криворожстали», когда она была продана по заниженной цене лицу, находящемуся в родстве с представителем власти [2].

Указанные факты и другие негативные примеры результатов приватизации заставляют анализировать отечественное законодательство в этой сфере и находить правовые предохранители и механизмы недопущения реализации коррупционных рисков в процессе приватизации, которая в свою очередь выступает способом преодоления коррупции в самих государственных и коммунальных предприятиях. Антикоррупционное влияние приватизации на сферу экономических отношений реализуется в том, что предприятия лишаются политического влияния и начинают работать эффективнее, а чиновники и политики получают меньше возможностей и стимулов к обогащению за счёт государственных предприятий, что обусловлено их максимальным сокращением.

Цель и задачи статьи. В связи с указанным целью статьи является выяснение содержания и особенностей направлений и мероприятий реализации антикоррупционной политики в сфере приватизации, выявление коррупциогенных факторов в этой сфере и предложение путей нормативного закрепления механизма противодействия коррупции в сфере приватизации.

Состояние исследования. Вопросы, связанные с пониманием сущности государственной антикоррупционной политики, вызвали внимание таких специалистов в области политологии, юриспруденции, управления, социологии, экономики, как: В.И. Андрияш, В.Д. Бакуменко, А.Л. Валевский, Л.А. Пал, М.И. Пиренн, В.Е. Романов, А.В. Рябичко, В.В. Тергичка и других. Однако вопрос противодействия коррупции в сфере приватизации в условиях внедрения механизмов реализации положений Закона Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества» не исследовался.

Изложение основного материала. О масштабе проблем с коррупцией в сфере деятельности государственных предприятий свидетельствует статистика НАБУ, которое расследовало ещё в 2017 году более 100 уголовных

производств по коррупции на государственных предприятиях. Большинство преступлений связано с хищением имущества и средств государственных предприятий, закупкой товаров и услуг по завышенным ценам, поставкой продукции через посредников по ценам, значительно ниже рыночных. В общем, в поле зрения НАБУ – около 50 госпредприятий, большинство из которых по размеру активов входят в топ-100 государственных компаний по версии Министерства экономического развития и торговли Украины. По предварительным оценкам, суммарные убытки, причинённые этим предприятиям в результате уголовных коррупционных правонарушений, превышают 20 млрд грн. Совокупный размер предмета преступления в этих делах достигает 2400000000 грн [3]. Это, по мнению некоторых учёных, делает государственные предприятия крупнейшим источником коррупции [2]. В такой ситуации приватизация является важным способом преодоления этого негативного явления в сфере деятельности государственных предприятий.

Всеукраинский опрос граждан 2017 года продемонстрировал, что, несмотря на то, что респонденты в целом слабо поддерживают приватизацию, они соглашались, что частный собственник эффективнее государства. В то же время авторы исследования отмечают, что нужно соглашаться с тем, что приватизация несёт риски, но риски сохранения государственной собственности приводят к дальнейшей неэффективности. Специалисты отмечают, что даже временное преодоление коррупции не нивелирует риски её обновления при изменении политической элиты, единственная возможность полностью от неё избавиться – приватизировать предприятия [5].

В то же время возникает актуальная необходимость разработки и внедрения механизмов предотвращения проявления коррупции в процессе приватизации жилья, земельных участков, государственных и коммунальных предприятий. Учитывая негативное отношение общества к приватизации и устойчивое представление граждан о её связи с коррупцией, следует проанализировать меры противодействия коррупции, предусмотренные отечествен-

ной антикоррупционной политикой во времена независимости Украины.

Проследим эволюцию урегулирования вопроса борьбы с коррупцией в сфере приватизации на разных этапах формирования государственной антикоррупционной политики. В контексте выявления механизмов противодействия коррупции в сфере приватизации, учитывая научные труды А.М. Новака по систематизации формирования антикоррупционной политики, и современное состояние антикоррупционного законодательства, на наш взгляд, можно выделить следующие этапы: 1) 1991–1995 годы – это этап становления государственной антикоррупционной политики в Украине; 2) 1995–2009 годы характеризовались формированием нормативно-правового содержания государственной антикоррупционной политики, состоялось принятие Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (1995 г.), Концепции борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы [4; 9]; 3) 2009–2010 годы отмечены принятием Распоряжения Кабинета Министров Украины от 8 декабря 2009 № 1688-р «Об одобрении Принципов антикоррупционной политики» [13]; 4) в 2011 году этап был связан с принятием второй отечественной Национальной антикоррупционной стратегии, утверждённой Указом Президента Украины от 21.10.2011 № 1001/2011 [10]; 5) с 2014 по 2015 годы были приняты Закон Украины «О претовращении коррупции» от 14.10.2014 и Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы» [8; 7]; 6) 2015–2016 годы – происходила институционализация системы органов власти в сфере предотвращения коррупции, развитие антикоррупционной политики Украины в контексте положений Соглашения об ассоциации Украины и ЕС, реализация положений Стратегии устойчивого развития «Украина–2020»; 7) со 2-го полугодия 2016 до 2018 года – происходил переход к новому измерению формирования государственной антикоррупционной политики, развитие системы органов государственной власти в борьбе с коррупцией; 8) последний этап обусловлен завершением реформы системы антикоррупционных органов и разработкой



проекта Антикоррупционной стратегии на 2018–2020 годы [14; 4].

Анализируя отечественные нормативно-правовые акты, определявшие содержание государственной антикоррупционной политики на разных исторических этапах, можно сделать следующие текущие выводы: только два стратегических документа в сфере антикоррупционной политики за всё время независимости Украины уделяли внимание определению направлений противодействия коррупции в сфере приватизации: Концепция борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы и Антикоррупционная стратегия на 2018–2020. Так, Концепция борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы [9] предусматривала, что с целью предотвращения коррупции и коррупционных действий необходимо обеспечить конкурентность и максимальную прозрачность продажи пакетов акций предприятий в процессе приватизации государственного имущества; внедрить принципы гласности и конкурентности в механизм приватизации; разработать новые и усовершенствовать действующие общегосударственные планы и программы борьбы с коррупцией, а также отраслевые программы по наиболее криминогенным сферам деятельности, в том числе в сфере приватизации.

На сегодняшний день в проекте антикоррупционной стратегии на 2018–2020 годы одним из приоритетов определено противодействие коррупции в процессе приватизации и управлении публичными ресурсами. Причём основным мероприятием в этом направлении Антикоррупционная стратегия на 2018–2020 годы определила снижение коррупционных рисков в процессе приватизации государственной собственности [14]. Такая формулировка, на наш взгляд, носит декларативный характер и не определяет механизмы противодействия коррупции в сфере приватизации.

В результате отсутствия взвешенной государственной антикоррупционной политики в сфере приватизации даже принятие Закона Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества» [11] не позволяет достичь желаемых результатов в сфере приватизации.

Так, в результате проведения последнего анализа ежегодного отчёта

Фонда государственного имущества Украины в 2018 году в части, влияющей на выполнение государственного бюджета, Счётная палата выявила ухудшение результатов приватизации по сравнению с 2017 годом по состоянию обеспечения поступлений в Государственный бюджет Украины. Была обнаружена причина такой ситуации: уменьшение в 2018 году поступлений от приватизации государственного имущества в более чем 12 раз (268700000 гривен). К этой ситуации привело то, что приватизация крупных объектов не состоялась вообще, а из запланированных к приватизации объектов малой приватизации приватизировано лишь 27,4 процента [12]. Мы считаем, что сдерживающим фактором для ускорения процессов приватизации в Украине является коррупция в этой сфере.

В то же время, несмотря на положительные нововведения Закона Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества», специалисты определяют такие коррупционные риски в сфере приватизации, как: невнесение актуальной информации, корректировки, исправлений, искажение сведений или другие манипуляции с информацией, содержащейся в базах данных, информационных системах государственных органов приватизации; нарушение сроков рассмотрения заявлений на включение объектов в перечень объектов, подлежащих приватизации, и заявлений на участие в приватизации; несоблюдение требований нормативно-правовых актов по управлению государственным имуществом, которое не вошло в уставные капиталы хозяйственных обществ в процессе приватизации, но находится на их балансе; недобросовестность государственных служащих при подготовке, проведении и оформлении результатов проверок, аудитов, рассмотрении обжалования результатов проверок, внесении изменений в договоры купли-продажи и тому подобное; влияние заинтересованных лиц (заказчиков оценки) на результат работы оценщика, в частности, при определении стоимости объекта оценки при оценке для целей налогообложения в случаях, определённых Налоговым кодексом Украины; незнание законодательства по направлению

работы структурного подразделения; нарушение порядка проведения аукциона, выкупа; влияние на государственных служащих со стороны должностных или иных лиц при рассмотрении ими документов и подготовке решений Фонда государственного имущества Украины о предоставлении согласия на отчуждение государственного имущества; снижение уровня ответственности лица в связи с последующим освобождением от должности; вероятность влияния заинтересованных лиц на представителей Фонда государственного имущества Украины, региональных отделений Фонда в судах, других органах, учреждениях и организациях путём обещания, предложения или предоставления неправомерной выгоды с целью ненадлежащего представления интересов Фонда государственного имущества Украины и прочее [15]. Результатом реализации таких коррупционных рисков является неэффективность отечественного приватизационного законодательства и внесение недостоверной информации о результатах, что, например, были обнаружены Счётной палатой в отчёте Фонда государственного имущества за 2018 [12].

Фондом государственного имущества Украины была принята ведомственная антикоррупционная программа на 2019 [1], которая определяет общие принципы ведомственной политики по предотвращению и противодействию коррупции в сфере деятельности Фонда государственного имущества Украины, мероприятия по её реализации. В то же время, на наш взгляд, принятие Фондом государственного имущества Украины ежегодно Антикоррупционной программы является эффективным средством на уровне ведомства, однако не влияет на общегосударственную антикоррупционную политику в сфере приватизации.

Выводы. В условиях обновления и ускорения процессов приватизации, проведение которых планируется в 2019 и 2020 годах [6], на наш взгляд, повышается актуальность конкретизации и систематизации мер противодействия коррупции в сфере приватизации на уровне общегосударственной антикоррупционной политики. В связи с этим предлагаем разработать и закрепить в Законе Украины «О приватиза-



ции государственного и коммунально-государственного имущества» и Антикоррупционной стратегии на 2018–2020 годы комплекс правил, стандартов и процедур по выявлению, пресечению и предотвращению коррупции в сфере приватизации. Такой механизм противодействия коррупции в сфере приватизации должен включать следующие мероприятия: проведение среди представителей органов приватизации и покупателей разъяснительной работы по предупреждению, выявлению и противодействию коррупции в сфере приватизации; усиление ответственности работников органов приватизации по несоблюдению ими требований законодательства в сфере приватизации и за полноту и достоверность данных, которые они передают в другие ведомства; обеспечение конфиденциальности информации о лицах, которые добросовестно сообщают о случаях коррупции в сфере приватизации; обеспечение доступа к информации об объектах приватизации и публичной информации органов приватизации; введение постоянного мониторинга коррупциогенных факторов и рисков через автоматизированный опрос участников интернет-аукционов объектов приватизации.

Изучение содержания элементов механизма противодействия коррупции в сфере приватизации требует отдельного исследования, что обосновывает перспективность дальнейшей научной разработки данной тематики.

Список использованной литературы:

1. Антикорупційна програма Фонду державного майна України на 2019 рік : Наказ Фонду державного майна України від 28.05.2019 р. № 508. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Fond-derzhavnogo-majna-Ukrayini-.pdf>.
2. Бойцун А., Яблонський Д. Як Україні продати найбільше «джерело корупції». URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/27/642962/>.
3. НАБУ розслідує понад 100 кримінальних проваджень щодо корупції на держпідприємствах. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-rozsliduye-ponad-100-kryminalnyh-provadzhen-shchodo-korupciyi-na-derzhpidpryemstvah>.
4. Новак А.М. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3. С. 62–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_11.
5. П'ять реформ Уряду: як отримати суспільну підтримку: Центр економічної стратегії. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/report_critical-thinking_ukr-FINAL-for-web.pdf.
6. Президент доручив внести протягом двох тижнів до парламенту проєкт Держбюджету на 2020 рік, почати масштабну приватизацію та запровадити ринок землі. URL: [https://www.president.gov.ua/news/prezident-doruchiv-vnesti-protiyagom-dvoh-tizhniv-do-parlamen-57101](https://www.president.gov.ua/news/prezident-doruchiv-vnesti-protiyagom-dvoh-tizhniv-do-parlamentu-proekt-derzhbudjetu-na-2020-rik-pochati-mashtabnu-privatizatsiu-ta-zaprovaditi-riнок-zemli).
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. *Голос України*. 2014. 25 жовт.
9. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки : Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. *Офіційний вісник України* від 14.05.1998 . 1998 р. № 17, стор. 14, стаття 621, код акта 5238/199.
10. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. *Урядовий кур'єр* від 27.10.2011. № 199.
11. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18 січня 2018 року № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 23.03.2018. 2018 р. № 12, стор. 5, стаття 68.
12. Про розгляд Звіту про результати аналізу щорічного звіту Фонду державного майна України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету: Рішення Рахункової палати від 06.06.2019 року № 13-4. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/13-4_2019/RP_13-4_2019.pdf.
13. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/243284567>.
14. Проєкт Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки № 8324 від 26.04.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.
15. Флейчук М.І. Протидія корупції в процесі приватизації та управління публічними ресурсами. URL: http://lv.niss.gov.ua/public/File/1/AZ_Fleychuk_2018.pdf.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Потип Николай Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Днепровского гуманитарного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Potip Nikolay Nikolayevich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Civil Law Disciplines of Dniprovskii University of the Humanities

uk_dgu@ua.fm



УДК 353.2

ПРАКТИКИ КОММУНИКАЦИИ ГРАЖДАН С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ: КОНСУЛЬТАЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ, ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ

Пётр ПРИСЯЖНЮК,
преподаватель
Восточно-европейского славянского университета

АННОТАЦИЯ

В статье изучаются практики коммуникации граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в современной Украине. Исследуются следующие формы соответствующей коммуникации: консультации органов исполнительной власти с общественностью, общественная экспертиза и общественные слушания. Особое внимание сосредоточено на коммуникации между членами территориальных общин и органами местного самоуправления в Киеве, Виннице, Львове и Харькове.

Ключевые слова: коммуникация граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, консультации с общественностью, общественная экспертиза, общественные слушания.

COMMUNICATIONS BETWEEN CITIZENS AND STATE GOVERNMENT OR LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE: CONSULTATION WITH THE CITIZENS, CITIZENS' CHECK, CITIZENS' HEARING

Petr PRISYAZHNYUK,
Lecturer at Eastern European Slavic University

SUMMARY

The present article deals with the communications between citizens and state government or local government in Ukraine. Consultation with the citizens, citizens' check, citizens' hearing are analyzed. Special attention is given to communicative practices between citizens and the local government of Kyiv, Vinnytsia, Lviv, Kharkiv. The article identified trends in communication between citizens and state government or local government in Ukraine.

Key words: communications between citizens and state government or local government, consultation with the citizens, citizens' check, citizens' hearing.

Постановка проблемы. На современном этапе развития в Украине происходит переход от командно-административной системы управления, которая была присуща периоду советской государственности, к такой управленческой модели, которая соответствует демократическому государственно-политическому режиму. Модернизационные процессы в данной сфере проявляются, в частности, во внедрении демократических форм коммуникации граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Одними из таких являются консультации органов исполнительной власти с общественностью, общественная экспертиза и общественные слушания. Любые новации, особенно в системе государственного управления, должны пройти определённый путь развития и усовершенствования. В связи с этим постоянный мониторинг

соответствующих практик, их анализ и подготовка предложений с целью повышения их эффективности, на наш взгляд, не утратят актуальности в течение довольно длительного времени.

Актуальность данного исследования подтверждается и тем, что названная выше тема, как правило, привлекает внимание отдельных общественных активистов или общественных организаций. В то же время в научных исследованиях украинских авторов в сфере государственного управления акцентируется на анализе длительных этапов правоприменительных практик в названной выше области, что вполне объяснимо стремлением выявить соответствующие общие тенденции и разработать долгосрочный прогноз.

Состояние исследования. Отношения между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления, которые имеют

место во время проведения органами исполнительной власти консультаций с общественностью, проведения общественной экспертизы или общественных слушаний и т.п., как правило, изучались в терминологическом измерении концепции демократии участия. Соответствующие действия отдельных лиц и общественных объединений идентифицировались как взаимодействие с государством (М.Ю. Бондаренко, О.О. Бабинова и др.), иногда – как влияние на формирование государственной политики (М.В. Канавец и др.) [1–3]. Следует перенести фокус исследования коммуникативной составляющей в системе государственного управления с направления государство – граждане на обратное: граждане – государство.

Целью статьи является выявление тенденций практик реализации в современной Украине таких форм



коммуникации граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, как консультации органов исполнительной власти с общественностью, общественная экспертиза и общественные слушания.

Изложение основного материала.

Правовые основы реализации названных форм коммуникации закреплены национальным законодательством: Законом Украины «О местном самоуправлении» от 21 мая 1997 г., постановлениями Кабинета Министров Украины от 5 ноября 2008 г. № 976 и от 3 ноября 2010 г. № 996 и др. [4–6].

Проанализируем некоторые аспекты украинских коммуникативных практик в форме консультации органов исполнительной власти с общественностью, общественной экспертизы и общественных слушаний.

Обратимся к правительственному порталу «Гражданское общество и власть», который по состоянию на середину 2019 г. работает в тестовом режиме [7]. Необходимо отметить направленность данного ресурсного инструмента на реализацию принципа инклюзивности в государственном управлении, что демонстрирует, например, рабочая опция «Для людей с нарушениями зрения». Обозначенный гуманистический подход соответствует мировым тенденциям в сфере публичного управления.

На сайте среди десяти страниц есть и «Консультации с общественностью», которая содержит два раздела: «Планы консультаций с общественностью на сайтах органов исполнительной власти», которые имеют ориентировочный характер, и «Информационно-аналитические материалы» [8]. Во втором из названных размещены отчёты за второй квартал 2012 г. о проведении консультаций с общественностью, последний из которых датируется четвертым кварталом 2018 года.

На основании статистического анализа указанных ежеквартальных отчётов Кабинета Министров Украины можем отметить следующее. За период с 2012 г. по 2018 г. нами выявлены определённые тенденции относительно проведения органами исполнительной власти консультаций с общественностью.

Так, с 2012 г. по 2013 г. в соответствии с опубликованными отчётами за

три квартала имело место увеличение числа соответствующих мероприятий с 2620 до 5037. Следует отметить, что даже при добавлении к имеющемуся числу консультаций среднестатистического показателя за тот квартал, отчёт о котором на сайте отсутствует, то тенденция увеличения будет сохранена. На протяжении 2013–2014 гг. среднестатистический показатель по мероприятиям названного характера составлял 5 тыс. ежегодно. 2015 год можем обозначить как пик активности консультаций с общественностью – средний показатель двух предыдущих лет вырос почти в три раза (14 779). С 2016 г. наблюдаем постепенный спад показателей: 2016 г. – 4 183, 2017 г. – 3 203, 2018 г. – 3 227 [8].

На наш взгляд, изложенные выше данные свидетельствуют о том, что на активность коммуникации граждан с должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления влияют в первую очередь не законы, регулирующие соответствующие общественные отношения, а общие общественно-политические настроения широкой общественности в стране и проактивная позиция самих граждан. Весомым фактором влияния на активность коммуникации является и позиция органов власти. Имеется в виду наличие или отсутствие настроенности на эффективный диалог с гражданами, позитивное или негативное отношение к современному требованию прозрачности деятельности органов государственной власти и т.д. Например, возникает вопрос относительно отсутствия на сайте Кабинета Министров Украины отчётов о проведённых консультациях с общественностью за 2011 г. и первый квартал 2012 г. Возможно, причины такой ситуации имеют технико-организационный характер. На данный момент этот вопрос нами еще не исследовался, поэтому ответ остаётся пока открытым.

Практики проведения общественной экспертизы рассмотрим на примере Киева, Винницы, Львова и Харькова.

На портале Киевской городской государственной администрации в разделе «Общественная экспертиза» размещена информация о правовом обеспечении данной формы коммуникации, реестр общественных экспертиз деятельности исполнительного органа

Киевского городского совета и др. [9]. Посетители портала могут ознакомиться с находящимся в открытом доступе порядком инициирования общественной экспертизы. Кроме этого, получить консультацию по данному вопросу можно по телефону или электронной почте в Департаменте общественных коммуникаций КГГА, которые размещены в том же разделе.

Реестр общественных экспертиз деятельности исполнительного органа Киевского городского совета содержит всего шесть таких мероприятий за период с 2012 по 2019 гг. [10]. На протяжении 2013, 2015, 2017 гг., в соответствии с данным реестром, общественные экспертизы не проводились. Предметом экспертиз выступали: 1) отдельные аспекты взаимодействия исполнительного органа Киевского городского совета и общественности; 2) управление имуществом и земельными ресурсами коммунальной формы собственности; 3) реализация прав человека и внутренне перемещённых лиц; 4) организация и реализация городского бюджета [10–12]. Учитывая приведённую статистику, можем говорить о недостаточно высоком уровне активности членов территориальной общины города Киева в вопросе инициирования и проведения общественной экспертизы деятельности исполнительного органа Киевского городского совета.

В то же время сравним вышеуказанные данные с подобной род информации в Виннице, Львове и Харькове.

Посетителю официального сайта Винницкого городского совета легко обнаружить страницу «Общественная экспертиза», которая разделена на три колонки: запросы, мероприятия, результаты. Нами выявлена информация о трёх запросах на проведение общественной экспертизы и полученных результатах за период 2017–2018 гг. [13]. Официальный сайт Львовского городского совета содержит отдельные страницы об общественных слушаниях и электронных петициях, которые также трактуем в качестве демократических форм коммуникации, но информацию относительно общественных экспертиз нам не удалось обнаружить [14]. На официальном сайте Харьковского городского совета нами также не выявлены специальный раздел или страницу,



где бы консолидировано размещалась информация о проявлениях общественной активности членов территориальной общины города [15]. При этом на указанном сайте имеется окно «Подать петицию» и страница об общественных слушаниях [16].

Результаты анализа материалов официальных сайтов городских советов Киева, Винницы, Львова и Харькова на предмет поиска информации относительно общественных экспертиз дают основания утверждать следующее. Если опираться на выявленные документы, то члены территориальных общин Киева и Винницы в сравнении со Львовом и Харьковом проявляют большую активность в использовании такой формы коммуникации с должностными лицами органа исполнительной власти, как общественная экспертиза. Возможен иной вариант трактования полученных нами результатов: должностные лица органов местного самоуправления и исполнительной власти Киева и Винницы более добросовестно, чем городов Львова и Харькова, исполняют свои обязанности по опубликованию данных в названной выше сфере.

Одной из форм коммуникации граждан в Украине с органами местного самоуправления являются общественные слушания. За результатами анализа протоколов общественных слушаний, которые находятся в открытом доступе на сайте Киевского городского совета, приведём следующие данные [17].

В течение периода с апреля 2015 г. по конец июня 2019 г. жители шести из десяти административных районов города Киева инициировали 14 общественных слушаний: в Святошинском – 1, в Дарницком и Голосеевском – по 2, в Днепровском – 3, в Оболонском – 6. При этом Оболонский район среди десяти районов занимает третье место по численности населения. В то же время лидирует по числу общественных слушаний. Приведём ежегодные данные относительно количества общественных слушаний: 2015 г. – 1, 2016 г. – 6, 2017 г. – 2, 2018 г. – 1, 2019 г. – 4 [17]. Наименьшее число членов территориальной общины, которые принимали участие в общественных слушаниях, составило 10 и 13 лиц, наибольшее – 306 лиц,

в трёх принимали участие по более 200 членов территориальных громад – 263, 236, 232 [17].

Изложенное выше, на наш взгляд, даёт основание утверждать следующее. Число общественных слушаний определяется не количеством принявших в них участие, а уровнем их общественной активности, а также, что вполне логично, остротой социально-экономических проблем местного значения. На основании изложенных показателей можем говорить лишь о слабой гражданской активности членов территориальной общины Киева. Иных тенденций на данный момент пока не выявлено.

Выводы. На основании анализа материалов, которые находятся в открытом доступе на официальных сайтах городских советов Киева, Винницы, Львова, Харькова, можем обозначить следующее.

Информационно-техническая составляющая обеспечения в Украине таких форм коммуникации граждан с должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, как консультации с общественностью, общественная экспертиза, общественные слушания, свидетельствует о тенденции гуманизации соответствующих общественных отношений.

Степень активности участия членов территориальных общин в подобного рода коммуникации обусловлена общими общественно-политическими настроениями широкой общественности в стране, остротой социально-экономических проблем, проактивной позицией самих граждан, позицией органов государственной власти.

Список использованной литературы:

1. Бондаренко М.Ю. Взаємодія громадсько-політичних рухів з органами державної влади як чинник розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Київ, 2013. 23 с.
2. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю : теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Київ, 2006. 21 с.

3. Канаець М.В. Вплив молодіжного руху на формування та реалізацію державної політики України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Київ, 2009. 23 с.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24, Ст. 170.

5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> (дата обращения: 06.04.2019).

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11. 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата обращения: 06.04.2019).

7. Урядовий портал. Громадянське суспільство і влада. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada> (дата звернення: 06.04.2019).

8. Урядовий портал. Консультації з громадськістю. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/konsultaciyi-z-gromadskistyuu> (дата обращения: 06.04.2019).

9. Вебсайт Київської міської державної адміністрації. Громадська експертиза. URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktyvnist/hromadska_ekspertyza.html (дата обращения: 06.04.2019).

10. Реєстр громадських експертиз діяльності виконавчого органу Київської міської ради (КМДА). URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktyvnist/hromadska_ekspertyza/reiestr_hromadskykh_ekspertyz_diialnosti_vykonavchoho_orhanu_kyivskoi_miskoi_rady_kmda/ (дата обращения: 06.04.2019).

11. Запитна проведення громадської експертизи діяльності Київської міської державної адміністрації. Київська міська рада. *Сайт*. Реєстр громадських експертиз діяльності



виконавчого органу Київської міської ради (КМДА). URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktivnist/hromadska_ekspertyza/reistr_hromadskykh_ekspertyz_diialnosti_vykonavchoho_orhanu_kyivskoi_miskoi_rady_kmda/ (дата обращения: 06.04.2019).

12. Розпорядження Київської міської державної адміністрації «Про проведення громадської експертизи діяльності виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)» від 22 березня 2019 року № 506. Київська міська рада. Сайт. Реєстр громадських експертиз діяльності виконавчого органу Київської міської ради (КМДА). URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktivnist/hromadska_ekspertyza/reistr_hromadskykh_ekspertyz_diialnosti_vykonavchoho_orhanu_kyivskoi_miskoi_rady_kmda/ (дата обращения: 06.04.2019).

13. Вінницька міська рада. Офіційний сайт. Громадська експертиза. Запити. URL: <https://www.vmr.gov.ua/default.aspx> (дата обращения: 06.04.2019).

14. Львівська міська рада. Офіційний сайт. URL: <https://city-adm.lviv.ua/> (дата звернення: 06.04.2019).

15. Харківська міська рада. Офіційний сайт. Громадські слухання. URL: <https://www.city.kharkov.ua/> (дата обращения: 06.04.2019).

16. Харківська міська рада. Офіційний сайт. Подати петицію. URL: <http://petition.city.kharkov.ua/uk/> (дата обращения: 22.05.2018).

17. Громадські слухання. Київська міська рада. <https://kmr.gov.ua/uk/comisii/26/public-hearings> (дата обращения: 22.05.2018).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Присяжнюк Пётр Викторович – преподаватель Восточно-европейского славянского университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Prisyazhnyuk Petr Viktorovich – Lecturer at Eastern European Slavic University

t_telkinena@i.ua

УДК 342.951

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ В УКРАИНЕ

Вадим ПРИХОДЬКО,

научный сотрудник отдела специального транспорта научно-исследовательской лаборатории специального транспорта и форменной одежды Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование отдельных аспектов административно-правовой профилактики дорожно-транспортных происшествий (ДТП) в Украине. Проанализирован каждый элемент системы «человек – транспортное средство – дорога». Акцентируется внимание на том, что среди причин роста ДТП в последнее время по-прежнему доминирует так называемый «человеческий фактор». Сделан вывод, что улучшение состояния безопасности дорожного движения в Украине можно достичь за счёт реализации единой эффективной государственной политики, направленной прежде всего на административно-правовую профилактику ДТП. Автором сформулированы основные приоритетные шаги по усовершенствованию мер, направленных на эффективную реализацию административно-правовой профилактики ДТП в Украине.

Ключевые слова: дорожно-транспортные происшествия, административно-правовая профилактика, дорожное движение, безопасность дорожного движения, транспортное средство.

INDIVIDUAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PREVENTION OF ROADS AND TRANSPORT ACCIDENTS IN UKRAINE

Vadim PRIKHODKO,

Research Fellow of the Special Transport Department of Research Laboratory of Special Transport and Uniforms of the State Research Institute of Ministry of Internal Affairs of Ukraine

SUMMARY

The article investigates some aspects of administrative and legal prevention of road accidents (road accidents) in Ukraine. Each element of the system “man – vehicle – road” is analyzed. Attention is drawn to the fact that the so-called “human factor” continues to dominate among the causes of the increase in road accidents in recent times. It is concluded that improving the state of road safety in Ukraine can be achieved through the implementation of a single effective state policy aimed primarily at administrative and legal prevention of road accidents. The author has formulated the main priority steps to improve measures aimed at the effective implementation of administrative and legal prevention of road accidents in Ukraine.

Key words: road accidents, administrative and legal prevention, road traffic, road safety, vehicle.

Постановка проблемы. Транспортное движение – это одна из наиболее характерных и неотъемлемых частей современной цивилизации. Процессы, связанные с движением транспорта, явления, сопровождающие его, и их последствия, в частности, убытки, которые несёт обще-

ство от дорожно-транспортных происшествий (ДТП), занимают важное место в общественной жизни и требуют внимания государства и всего общества к этой проблеме. Сегодня становится очевидным, что конкурентоспособность украинского транспорта без обеспечения



надлежащего уровня безопасности невозможна, поскольку серьёзные аварии на нём приводят к человеческим жертвам, вызывают экологические проблемы, наносят огромный материальный ущерб и психологический вред. Всё это, безусловно, поставило перед обществом целый комплекс новых задач, направленных на создание условий безопасного движения, в связи с чем по всему миру вопросу безопасности на транспорте отводится особая роль. Однако устоявшаяся система в Украине не охватывает полностью вопросы обеспечения безопасности перевозок на различных видах транспорта, которые прежде всего определяют вопросы относительно административно-правовой профилактики ДТП в Украине.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточной степенью раскрытости вопросов административно-правовой профилактики ДТП в Украине.

Состояние исследования. Исследованию различных аспектов обеспечения безопасности дорожного движения (БДД) в разное время был посвящён ряд работ как украинских, так и зарубежных учёных, в частности В. Бесчастного, Т. Гуржия, С. Гусарова, Н. Долгополова, В. Доненко, Ю. Коллера, В. Майорова, В. Мыслывого, Р. Михайлова, В. Новикова, А. Подоляки, В. Развадовского, Е. Салмановой, А. Собакаря, Л. Сопильника, М. Стоцкой, В. Шудрикова, Р. Яровой и др. Однако, несмотря на определённые научные наработки в указанной сфере, комплексного исследования вопросов административно-правовой профилактики ДТП в Украине не проводилось. Приведённое выше не только обусловило выбор темы статьи, но и продемонстрировало её актуальность и необходимость более углублённого научного исследования.

Изложение основного материала. Следует констатировать, что только за последние 30 лет на дорогах Украины произошло свыше 1200000 ДТП, в которых погибло около 200 тыс. и травмировано более 1300000 человек. Сегодня в ДТП ежегодно погибает около 7 тыс.

и получают травмы почти 40 тыс. человек; каждые 12 минут возникает дорожное происшествие; почти каждые 1,5 часа гибнет человек. За сутки погибает около 20 и получают травмы более 130 человек; около 90% погибших – лица трудоспособного возраста; почти 13% погибших в ДТП в Европе – жители Украины.

Украина до сих пор имеет одни из худших показателей по БДД среди стран европейского региона и занимает первое место по количеству погибших от ДТП в расчёте на 1 млн транспортных средств (ТС), а именно 413 по статистическим данным. Общая статистика показывает, что в среднем на автомобильных дорогах Украины ежегодно регистрируется более 150 тыс. ДТП, в которых погибает более 3 тыс. человек, из них – полторы тысячи детей. Более 30 тыс. пострадавших получают тяжёлые травмы. В частности, только за 2018 год зарегистрировано более 150 тыс. ДТП, в которых погибли более 3 тыс. человек и травмированы более 30 тыс. человек. Что касается текущего 2019 года, то следует подчеркнуть, что только за 7 месяцев этого года в Украине уже произошло около 80 000 ДТП, в которых погибли более 1 тыс. человек, а травмировано – более 15 тыс. человек [1].

Необходимо отметить, что указанная проблема является комплексной, поскольку связана с каждым из элементов сложной системы «человек – ТС – дорога». Социально-экономическое значение проблемы обеспечения БДД в Украине особенно возросло в последние годы, что было обусловлено резким увеличением численности ТС, повышением интенсивности дорожного движения, его осложнения, а также ростом количества ДТП и их жертв. По прогнозам иностранных специалистов, если не принять соответствующих мер, то через несколько лет дорожно-транспортный травматизм может стать третьим ведущим компонентом глобального бремени болезней и травм [2]. Экономические потери от ДТП оцениваются почти в 3% мирового валового продукта. Общие расходы в мире оцениваются в 518 млрд долл. США в год, то есть больше, чем

они получают в виде помощи на развитие [3].

По статистическим данным относительно уровня аварийности в Украине, среди причин роста ДТП в последнее время по-прежнему доминирует так называемый «человеческий фактор» в связи с тем, что дорожное движение является социальным явлением, поскольку в нём занято абсолютное большинство населения страны, каждый день выступающее в качестве пешеходов, пассажиров и водителей ТС.

Действительно, необходимо отметить, что важная роль среди всех участников дорожного движения отводится непосредственно водителям. Именно от их квалификации, психофизиологических особенностей (остроты зрения, реакции, внимания, эмоциональной устойчивости), дисциплинированности, опыта и мастерства управления ТС зависит БДД.

К сожалению, в наше время водители очень легкомысленно относятся к своим обязанностям, пренебрегая правилами дорожного движения (ПДД) и нормами действующего законодательства. Из-за низкой культуры поведения водителей на улицах и дорогах наступают негативные последствия. Сознательное нарушение ПДД, несоблюдение скоростного режима движения, выезд на полосу встречного движения, игнорирование сигналов светофора, ненадлежащее использование ремней безопасности, средств безопасности для детей, шлемов и других средств безопасности, невнимательное отношение к другим участникам движения, а также управление ТС в нетрезвом состоянии уже стали обычным явлением современности.

Последний фактор является достаточно распространённым и опасным. К сожалению, в наше время водители довольно часто управляют ТС в состоянии алкогольного опьянения. Несмотря на широкий общественный резонанс, водители, которые управляли ТС в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, не всегда получают должное административное наказание, что, в свою очередь, спо-



способствует распространению среди общества представления о том, что управление в нетрезвом состоянии не является чем-то опасным и аморальным.

Несмотря на печальные статистические показатели, по нашему мнению, действующие украинские административно-правовые нормы слишком снисходительны к нарушителям ПДД, в частности тех положений, устанавливающих ответственность за управление ТС в состоянии алкогольного, наркотического или другого опьянения, или под воздействием лекарственных препаратов, снижающих их внимание и скорость реакции. В свою очередь зарубежный опыт обеспечения безопасности на дорогах свидетельствует о том, что одним из самых действенных способов заставить водителей соблюдать требования ПДД является разработка системы их эффективно наказанию и усиление ответственности за управление ТС в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения.

Таким образом, необходимость усиления ответственности водителей за управление ТС в нетрезвом состоянии для Украины является одним из самых актуальных вопросов в сфере административно-правовой профилактики ДТП. По нашему мнению, внесение изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях (КоАП) об усилении ответственности за управление ТС в состоянии алкогольного, наркотического или другого опьянения, или под воздействием лекарственных препаратов, снижающих их внимание и скорость реакции, будет способствовать повышению дисциплины водителей и уровню безопасности на дорогах и, как следствие, уменьшению количества ДТП в Украине. Кроме этого, увеличение размера штрафов за управление водителями ТС в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения будет иметь прямое влияние на увеличение доходной части государственного бюджета Украины.

Следует подчеркнуть, что не менее важную роль среди участников дорожного движения занимают

также пешеходы. В последнее время наблюдается увеличение ДТП по вине пешеходов. В этом контексте необходимо отметить, что, кроме прав и обязанностей пешеходов, законодательство также предусматривает и их ответственность за нарушение ПДД. Однако, как правило, на практике привлечение пешеходов к административной ответственности чаще всего ограничивается вынесением им предупреждения, носит сугубо превентивный (профилактический) характер. Такой формальный подход к привлечению пешеходов к ответственности приводит к увеличению случаев нарушений ПДД с их стороны, в результате чего стремительно растёт количество ДТП.

Наше общество возмущается так называемыми «мажорами» за рулём, но при этом почему-то традиционно снисходительно относится к нарушениям Правил пешеходами. Размеры штрафов, налагаемых на пешеходов за нарушение ПДД, по сравнению с водителями ТС незначительны, а надлежащий контроль за соблюдением Правил пешеходами по-прежнему отсутствует.

Таким образом, представляется необходимым как общее законодательное усиление ответственности за нарушение пешеходами ПДД, так и полноценный надзор полиции за их соблюдением, что должно повлечь за собой неотвратимость наказания. В связи с этим возникает необходимость совершенствования действующего законодательства об административной ответственности пешеходов за нарушение ПДД, поскольку проезжая часть и железнодорожная колея являются местом повышенной опасности, их пересечение требует от пешехода усиления внимания во избежание ДТП.

Исходя из отечественных реалий, приоритетными шагами в этом направлении, по нашему мнению, также должны стать внесение соответствующих изменений в законодательство, в частности, относительно: 1) повышения размера штрафа за совершение пешеходами административных правонарушений в сфере БДД; 2) определения ответственности за пользование пешеходами сред-

ствами связи при переходе проезжей части и железнодорожного пути, а также во время посадки и высадки из ТС; 3) определения обязанности пешеходов платить материальный ущерб в случае ДТП по их вине и тому подобное.

Проанализировав первый элемент системы «человек – ТС – дорога», рассмотрим второй. Прежде всего необходимо отметить, что ТС является источником повышенной опасности, поэтому на водителя возлагается огромная ответственность не только за свою жизнь, но и за жизнь пешеходов и целостность имущества других граждан. Наблюдая за процессом взаимодействия водителя и ТС, можно сделать вывод, что от того насколько водитель будет осторожнее и профессионально относиться к процессу дорожного движения, насколько он подготовит своё ТС к условиям среды для передвижения, столь же безопасными будут результаты его деятельности, связанной с дорожным движением.

Количественные изменения в автомобильном парке (в том числе в связи с ввозом в Украину автотранспортных средств из других государств) сопровождались и существенными качественными изменениями самих ТС. Выросли их скоростные возможности, повысилась манёвренность, улучшилась комфортность. Однако наряду с удобными в эксплуатации современными автомобилями на сегодняшний день в Украине наблюдается также и использование старых ТС и ТС, находящихся в плохом техническом состоянии или в которых отсутствуют средства безопасности. Кроме того, к сожалению, пока имеющиеся неудовлетворительные или опасные системы общественного транспорта, бесспорно, отражаются и на положении с аварийностью.

Таким образом, представляется необходимым совершенствование системы технического обслуживания и ремонта ТС, организации предприятий технического сервиса с целью обеспечения конструктивной и эксплуатационной безопасности ТС, в частности, путём возвращения прохождения обязательного



технического осмотра всех ТС, отменённого в 2011 г. Указанное предложение является одним из требований выполнения Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

Переходя к третьему элементу системы «человек – ТС – дорога», стоит отметить, что важным фактором, который предопределяет сложность решения проблемы БДД, является также недостаточная обеспеченность автомобильного транспорта дорогами, соответствующими всем должным параметрам. Действительно, неудовлетворительные дорожные условия, а именно: ненадлежащее состояние дорог и автодорожного оборудования, отсутствие разметки проезжей части, знаков на опасных участках дорог, устаревшие светофоры и т.д., также являются причинами высокого уровня аварийности на автодорогах.

Необходимо констатировать, что автомобильные дороги являются неотъемлемой составляющей транспортной системы государства и в значительной степени влияют на уровень БДД. Сегодня в целом темпы дорожного строительства продолжают отставать от темпов транспортизации, а сами дороги по своим техническим характеристикам, оборудованию, средствам регулирования и автосервиса, а также качеством обслуживания и эксплуатационного содержания в значительной степени отстают от современных требований.

Современная автомобильная дорога составляет сложное инженерное сооружение, воплощающее в себя новейшие достижения науки и техники. Однако в течение длительного времени основные усилия, к сожалению, направлялись на то, чтобы дорога была пригодна для движения, и нередко забывалось о том, что она должна обеспечивать условия для безопасности участников этого движения, создавать также удобства для них.

Проблема аварийности на автомобильном транспорте приобрела особую остроту в течение последнего десятилетия в связи с крайне неэффективным функционировани-

ем государственной системы обеспечения БДД в условиях развития автомобилизации и диспропорцией, увеличивающейся между ростом числа автомобилей и длины и качества улично-дорожной сети. Следствием этого является постоянное увеличение пробок дорожного движения, а, следовательно, непосредственных контактов, взаимодействия участников дорожного движения, что во многих случаях имеет характер конфликтных ситуаций и приводит к ДТП.

Современные требования к уровню обеспечения БДД на автомобильных дорогах Украины не в полной мере учитывают изменения, которые произошли за последние 10 лет в дорожно-транспортном комплексе государства: перераспределение транспортных потоков по сети автомобильных дорог общего пользования, новая классификация дорог, существенный рост объёма транзитных перевозок грузов и пассажиров, развитие международных транспортных коридоров и сервисной инфраструктуры вдоль автодорог, новый по количеству и скоростным показателям состав транспортных потоков и т.п.

По нашему мнению, мероприятия, осуществляемые для обеспечения БДД, не финансируются должным образом на государственном уровне и не имеют достаточного материально-технического обеспечения, к тому же на государственном уровне отсутствует эффективный экономический механизм стимулирования БДД.

Без совершенствования административно-правовой профилактики БДД стабильный прогресс в борьбе с аварийностью а priori невозможен. Как показывает зарубежный опыт, оптимизация отраслевого законодательства и системы управления БДД выступает ключевым этапом и одновременно непременным залогом успеха масштабных реформ, направленных на уменьшение социально-экономического давления ДТП [4].

Исходя из отечественных реалий, приоритетными шагами в этом направлении, по нашему мнению, должны стать:

1) во-первых, разработка и утверждение: а) Стратегии повышения уровня безопасности дорожного движения в Украине на период до 2025 года, которая наряду с мерами профилактики аварийности должна предусматривать также и чёткие критерии оценки их эффективности и механизмы контроля за их выполнением; б) Плана мероприятий по реализации этой Стратегии;

2) во-вторых, утверждение Концепции Государственной целевой экономической программы развития автомобильных дорог до 2025 года и, соответственно, Государственной целевой экономической программы развития автомобильных дорог до 2025 года;

3) принятие Закона Украины «О дорожном движении и его безопасности» с целью установления на законодательном уровне основных принципов государственной политики по обеспечению БДД в Украине, в котором необходимо: а) определить задачи и цели осуществления государственной политики и обеспечения дорожного движения и обеспечения его безопасности; б) впервые за время независимости Украины на уровне закона определить основные принципы государственной политики в сфере дорожного движения и обеспечения его безопасности (в частности, приоритет жизни и здоровья участников дорожного движения над экономическими результатами хозяйственной деятельности; приоритет ответственности государства за обеспечение БДД над ответственностью участников дорожного движения; соблюдение интересов граждан, общества и государства в сфере дорожного движения и обеспечения его безопасности; программно-целевой подход к деятельности по обеспечению БДД; в) расширить основные принципы участия общественных объединений и граждан в осуществлении мероприятий по обеспечению БДД; г) дополнить правовым механизмом обоснования объёма средств, выделяемых на финансирование мероприятий по обеспечению БДД, что позволит эффективно и целенаправленно использовать выделенные ресурсы и тому подобное.



Выводы. Таким образом, на основании вышеизложенного можно отметить, что решение проблемы обеспечения БДД зависит от трёх основных факторов: 1) социального, связанного с деятельностью человека (водителя, пешехода, работников автомобильного транспорта, полиции, дорожного хозяйства и др.); 2) конструктивного совершенствования ТС и автомобильных дорог, включая технические средства управления дорожным движением; 3) окружающей среды, охватывающей государственную политику в сфере обеспечения БДД, систему безопасности движения и структуру управления ею, правовые аспекты безопасности движения и т.п.

На наш взгляд, улучшение состояния БДД в Украине можно достичь за счёт реализации единой государственной политики, направленной прежде всего на административно-правовую профилактику ДТП, а именно:

- формирование общественного мнения по дорожной аварийности как проблемы общенационального характера, значительное расширение спектра воспитательных мероприятий, направленных на повышение общей «дорожной культуры» граждан;

- создание системы государственных стандартов в сфере обеспечения БДД с учётом международных требований и соглашений;

- совершенствование технического регулирования на автомобильном и городском общественном транспорте с целью обеспечения конструктивной и эксплуатационной безопасности ТС;

- развитие и улучшение состояния улично-дорожной сети, совершенствование организации дорожного движения;

- формирование у детей в период дошкольного воспитания и обучения в начальной школе устойчивых навыков поведения как участников дорожного движения;

- значительное повышение уровня требований к организациям, осуществляющим обучение вождению автомобиля;

- совершенствование системы предоставления гражданам права на управление ТС, а также обеспечения

надлежащего качества подготовки водителей и допуска их к участию в дорожном движении;

- обеспечение участников движения информацией о возможных опасностях и способах их преодоления;

- развитие систем своевременно обнаружения ДТП и оказания первой медицинской помощи пострадавшим;

- совершенствование структуры системы управления безопасностью движения на государственном и региональном уровнях, улучшение координации деятельности органов исполнительной власти в сфере безопасности движения;

- техническое развитие железнодорожных поездов;

- совершенствование контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения БДД;

- согласование мер административной и уголовной ответственности за нарушение ПДД с общественной опасностью этих нарушений;

- развитие и совершенствование механизмов страхования с целью гарантированного возмещения ущерба от ДТП и обеспечения систематической работы по их профилактике.

Список использованной литературы:

1. Статистика ДТП в Україні за період з 01.01.2018 по 31.07.2018. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>.

2. Murray C.J.L. The global burden of disease: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected to 2020 / Murray C.J.L., Lopez A.D. (eds.). Boston : MA, Harvard School of Public Health, 1996.

3. Jacobs G. Estimating global road fatalities. Crowthorne, Transport Research Laboratory, 2000 / Jacobs G., Aeron-Thomas A., Astrop A. *TRL Report*, No 445.

4. Козоріз В. Європейський вибір України і дорожня безпека. Офіційний сайт Громадської організації «Товариство учасників руху» «ПІШОХІД.org.ua». 2013. URL: <http://www.pishohid.org.ua/news/ievropeyskiy-vibir-ukrayini-i-dorozhnya-bezpeka>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Приходько Вадим Иванович – научный сотрудник отдела специального транспорта научно-исследовательской лаборатории специального транспорта и форменной одежды Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Prikhodko Vadim Ivanovich – Research Fellow of the Special Transport Department of Research Laboratory of Special Transport and Uniforms of the State Research Institute of Ministry of Internal Affairs of Ukraine

koler.y86@gmail.com



УДК 347.73

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ДЛЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Евгений РОМАНЕНКО,

аспирант

Института государства и права имени В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование правовых основ применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине. Отмечается, что одним из главных аспектов публичной финансовой деятельности является публичный финансовый контроль, поскольку именно его эффективная реализация напрямую влияет на стабильность финансовой системы Украины. При этом программно-целевой метод оказался на практике одним из наиболее эффективных методов для функционирования сферы публичных финансов и поэтому его использование получило распространение в развитых странах. Приводится анализ характеристик программно-целевого метода как правового инструмента эффективной реализации соответствующих задач. Осуществляется анализ юридической литературы, касающейся вопросов применения программно-целевого метода для бюджетного планирования. Приводится правовая характеристика основных нормативно-правовых актов по вопросам применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине.

Ключевые слова: финансовое право, финансовый контроль, программно-целевой метод, бюджетное планирование, бюджетная программа.

THEORETICAL-LEGAL BASES OF APPLICATION OF THE PROGRAM-TARGET METHOD FOR BUDGETARY PLANNING IN UKRAINE

Evgeniy ROMANENKO,

Postgraduate Student of the Institute of State and Law of V. M. Koretsky
of the National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article carries out a theoretical study of the legal framework for the application of the program-target method for budget planning in Ukraine. It is noted that one of the main aspects of public financial activity is public financial control, since its effective implementation that directly affects the stability of the financial system of Ukraine. At the same time, the program-targeted method turned out to be in practice one of the most effective methods for the functioning of the public finance sphere, and therefore its use has become widespread in developed countries. It is given an analysis of the characteristics of the program-target method as a legal instrument for efficient implementation of the relevant tasks. It is carried out an analysis of legal literature on the issues of application of the program-target method in budgetary planning. It is induced the legal description of the main legal acts on the use of program-target method for budgetary planning in Ukraine.

Key words: financial law, financial control, program-target method, budgetary planning, budget program.

Постановка проблемы. Статья рассматривает теоретико-правовое обоснование обеспечения применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине.

Актуальность темы исследования подтверждается объективно происходящими масштабными изменениями законодательства Украины, в том числе в бюджетной сфере, а также необходимостью комплексного закрепления применения программно-целевого метода в бюджетной сфере на нормативно-правовом уровне.

Состояние исследования. Научный анализ ряда актуальных вопросов по теоретико-правовому обоснованию обеспечения применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине

отображен в работах украинских учёных-юристов, в частности Л.К. Вороновой, А.И. Деревчука, А.С. Матненко, А.П. Орлюк, Н.Ю. Пришвы, А.В. Солдатенко, А.Г. Чубенко и других.

Целью и задачей статьи является исследование теоретико-правовых основ применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине.

Изложение основного материала. Характерным признаком практически каждого из этапов становления государственности является деятельность, направленная на совершенствование порядка формирования и использования бюджетных ресурсов.

Своё активное развитие она приобрела в середине XX века, когда в западных странах распространились капита-

листические отношения, происходили рост деловой активности, развитие промышленности и тому подобное.

В этом контексте В.П. Нагребельный в своих работах [1] отмечает: «Потребность трансформации системы государственного управления и государственного регулирования в Украине обусловлена прежде всего необходимостью преодоления кризисных явлений в социально-экономической сфере и реформирования общественных отношений в этой сфере. В общем виде эту проблему можно сформулировать следующим образом: осуществление задекларированных Президентом и правительством Украины экономических и социальных реформ невозможно без эффективной и качественной системы государственного управления» [1].



В последние десятилетия в развитых странах учёные, учитывая комплекс современных процессов, происходящих в экономической, социальной, культурной, научно-технической и других сферах общества, сконцентрированы на разработке теоретических и практических основ правового регулирования процессов эффективного аккумулирования, перераспределения и расходования бюджетных средств.

В этом контексте необходимо отметить, что основополагающей категорией финансового права является финансовая система, к составляющим которой относятся бюджетная система, кредитная система, обязательное государственное страхование, а также финансовая деятельность предприятий, учреждений и организаций [2].

Также базовой категорией финансового права является публичная финансовая деятельность, которая охватывает финансовые процессы в государстве и органах местного самоуправления и включает в себя формирование, распределение и использование средств публичных фондов, а также контроль за этими процессами с целью обеспечения эффективной реализации государством и местным самоуправлением своих функций [2].

В свою очередь одним из главных аспектов финансовой системы в целом и публичной финансовой деятельности в частности является публичный финансовый контроль, поскольку именно его эффективная реализация напрямую влияет на стабильность финансовой системы Украины. Особенностью публичного финансового контроля является его направленность на предотвращение, выявление и пресечение правонарушений в сфере публичных финансов с целью сохранения бюджетных средств [2].

При этом программно-целевой метод оказался на практике одним из наиболее эффективных методов для обеспечения функционирования сферы публичных финансов и поэтому его использование получило распространение в развитых странах.

Актуальность дальнейшего исследования внедрения программно-целевого метода в бюджетной сфере логично вытекает из изменений национального законодательства в сфере

регулирования бюджетных отношений, в частности принятие Бюджетного кодекса Украины от 8 июля 2010 года, а также из усиления процессов децентрализации, современного состояния военно-политической ситуации в стране, объективных проблем наполнения и рационального использования бюджетных ресурсов.

Одно из весомых преимуществ программно-целевого метода заключается в возможности не только контролировать и анализировать развитие событий (ситуации), но и обеспечивать эффективное положительное влияние на них (на неё).

Этот метод фокусирует внимание не на самом процессе его реализации, а на обеспечении достижения конкретных целей, предусмотренных соответствующей бюджетной программой.

Исходя из приведённого выше, ключевым элементом программно-целевого метода является программа, включающая комплекс мероприятий, необходимых для реализации стратегии, определённой её разработчиками.

Таким образом, программно-целевой метод обеспечивает возможность органического сочетания, с одной стороны, планирования (программирования) с целью достижения определённых конечных целей, а с другой – непосредственного влияния на экономические показатели путём эффективной корректировки в ходе реализации соответствующей бюджетной программы.

Программно-целевой метод нашёл внедрение во многих развитых странах как эффективный метод государственного регулирования экономики, при этом, исходя из приоритетных целей её развития, предполагается разработка соответствующего плана с последующим поиском и определением оптимальных путей и средств по их достижению и ресурсному обеспечению последних.

Исследователями высказывается мнение о направленности сути программно-целевого метода на определение основных целей социального, экономического и научно-технического развития государства и общества и разработку комплекса рациональных мер по их достижению в конкретном временном периоде в условиях сбалансированного обеспечения необходимыми

ресурсами и эффективного развития производства [3].

В то же время, по моему мнению, сущность программно-целевого метода является комплексным явлением высшего порядка и предусматривает взаимосвязь не только мероприятий по достижению целей, но и самих целей, конечным результатом чего, учитывая соответствующие перспективные расчёты, должно быть гармоничное комплексное развитие государства в актуальных временных рамках.

Программно-целевой метод может использоваться для решения проблемных вопросов как на микроэкономическом уровне, например, в отношении отдельной организации, так и на макроэкономическом уровне, в частности относительно экономики страны в целом. Однако сдерживающим фактором его широкого внедрения становятся те недостатки в программно-целевом планировании, которые связаны с недостаточностью научной базы правового регулирования его применения.

Остановимся подробнее на вопросе применения программно-целевого метода в сфере бюджетной деятельности.

В связи с этим обратим внимание на терминологию, которая используется. Программно-целевой метод включает в себя понятия «программа» и «цель». Первое из них («программа») имеет более общее значение, выступает в роли особого регулятора общественных отношений. А второе из них («цель») выделяет обязательность этой компоненты как элемента метода, суть применения которого в конечном итоге заключается в обеспечении достижения конкретных задач. Термин «программа» имеет греческое происхождение (*programma*), им обозначается краткое изложение того, что запланировано выполнить, например, составление и организацию деятельности одного или нескольких субъектов с использованием утверждённого набора действий, которые должны быть ими выполнены [4].

В отличие от многих традиционных подходов по совершенствованию системы организации бюджетного процесса, применение именно программно-целевого метода позволяет кардинально улучшить концептуальные



подходы к управлению государственными расходами, в частности, оптимизировав суть соответствующих стадий бюджетного процесса [3].

Комплексную характеристику указанного выше термина наглядно демонстрирует определение, приведённое Ф.С. Мошером: «Для юриста и политолога программно-целевое бюджетирование означает представление и анализ бюджетных заявок в такой форме, которая обеспечивает наиболее эффективный выбор. Для чиновника это понятие означает, кроме вышеназванного, большую гибкость и свободу манёвра, а также большую личную ответственность и требовательность к подчинённым. Для министерств и ведомств оно может означать большую самостоятельность, гибкость в принятии решений и ответственность за использование выделенных им фондов. Для бухгалтера программно-целевое бюджетирование ассоциируется с учётом относительно начисления, распределения счетов с текущих и капитальных операций и обособленным учётом оборотных средств, использованием других специфических технологий учёта» [5].

Обобщённую картину реализации программно-целевого метода в бюджетной сфере можно описать как систему бюджетного планирования, при которой произведённые расходы бюджетных средств напрямую связаны с ожидаемыми от этого социальным и экономическим эффектами.

Причём внедрение программно-целевого метода в бюджетной сфере влияет на все этапы бюджетного процесса. Приведённое выше объясняет применение программно-целевого метода, в частности, для обеспечения эффективных аккумуляции, перераспределения, расходования бюджетных средств, а также обеспечения соответствующего контроля.

Концепция реализации программно-целевого метода в бюджетной сфере предусматривает его открытость, множество вариантов задействованных элементов и подходов к определению связи между государственными расходами и обусловленными ими знаковыми для общества результатами.

Для сравнения отметим, что в странах с централизованной системой управления экономикой практиковался затратный подход к составле-

нию и использованию бюджета (input budgeting). При таком подходе сравнительно слабой кажется связь между использованными ресурсами и обусловленными этим результатами, в частности деятельности государственных учреждений, из-за ориентации бюджетного финансирования преимущественно на имеющиеся ресурсы [6].

В связи с этим краткого описания заслуживают этапы формирования в Украине подходов к бюджетированию в целом и первые шаги по использованию программно-целевого метода, в частности.

1) на 1917–1930 годы приходится становление советской правовой системы, принятие конституций советских республик, Временного положения о местных финансах, начало коллективизации, переход к субвенционным системам;

2) на 1930–1938 годы приходится индустриализация, завершение коллективизации, налоговая реформа, сужение финансовых полномочий местных органов власти, организационное оформление сельских бюджетов, начало функционирования системы бюджетов по принципу «от высшего административно-управленческого уровня к низшему»;

3) на 1938–1945 годы приходится Вторая мировая война, введение системы единого государственного бюджета с включением в него местных бюджетов, вынужденное сокращение количества местных бюджетов и их доходов;

4) на 1945–1960 годы приходится послевоенное восстановление страны, принятие закона о бюджетных правах СССР и союзных республик, изменения в объёмах местных бюджетов;

5) на 1960–1985 годы приходится принятие закона о бюджетных правах УССР, реформа цен, повышение необлагаемого минимума зарплаты, отмена ряда неприбыльных налогов, реформирование самообложения сельского населения;

6) на 1985–1991 годы приходится период перестройки, принятие Европейской хартии о местном самоуправлении, распад СССР и образование независимой Украины, начало формирования внутреннего (национального) права.

Начиная с 2000-х годов в современной Украине активно формируется законодательная база для внедрения программно-целевого метода при составлении и исполнении местных бюджет-

тов, что нашло отражение, в частности, в «Концепции реформирования местных бюджетов», утверждённой распоряжением Кабинета Министров Украины от 23 мая 2007 № 308-р, а также в Декларации целей и задач бюджета на 2011 год, утверждённой постановлением Кабинета Министров Украины от 19 апреля 2010 № 315.

Кроме того, Верховная Рада Украины в Законе Украины от 28 декабря 2014 года № 79 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно реформы межбюджетных отношений» определила следующую норму: «Установить, что программно-целевой метод в бюджетном процессе на уровне местных бюджетов, которые имеют взаимоотношения с государственным бюджетом, применяется, начиная с этапа составления проектов местных бюджетов на 2017 год» [7].

Таким образом, если ранее порядок формирования и последующей реализации каждого местного бюджета зависел от принятого органами местной власти решения о применении программно-целевого метода как основного метода бюджетирования, то уже с 2016 года составление бюджетных запросов на 2017 год и формирование местных бюджетов 2017 года, а с 1 января 2017 года также и реализация последних должны происходить только с применением программно-целевого метода в бюджетной сфере в случае имеющихся взаимоотношений местного бюджета с государственным. При этом согласно Бюджетному кодексу Украины взаимоотношения с государственным бюджетом имеют бюджеты областей, городов областного значения, районов и объединённых территориальных общин, создание которых происходит в соответствии с законом и перспективным планом их формирования.

Позиция Министерства финансов Украины по обсуждаемому выше вопросу ранее проявилась в утверждении 2 декабря 2014 года приказа № 1194 «О внесении изменений в основные подходы по внедрению программно-целевого метода составления и выполнения местных бюджетов», которым предусматривается по решению соответствующего местного совета полномасштабное применение программно-целевого метода в бюджетной сфере на уровне местных бюджетов начиная с 2015 года [8].



Таким образом, с 2015 года формирование и реализация местных бюджетов с применением программно-целевого метода уже не считаются экспериментом, а стали основным инструментом бюджетного процесса, однако только там, где органами местной власти принималось соответствующее решение, предусмотренное Бюджетным кодексом Украины [8].

В дополнение к вышесказанному необходимо отметить, что новая типичная программная классификация расходов местных бюджетов всех уровней и структура кодирования программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов были утверждены Приказом Министерства финансов Украины от 2 декабря 2014 № 1195 «Об утверждении Структуры кодирования программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов и Типовой программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов / Временной классификации расходов и кредитования для бюджетов местного самоуправления, которые не применяют программно-целевой метод» [9]. Также в соответствии с ним утратил силу Приказ Министерства финансов Украины от 14 февраля 2011 № 97 «Об утверждении Структуры кода программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов и Кодификатора бюджетных программ местных бюджетов».

С 2017 года упомянутая выше классификация по приказу Министерства финансов Украины от 2 декабря 2014 № 1195 приобрела обязательный характер для всех местных бюджетов. А раньше те местные бюджеты, к формированию и реализации которых программно-целевой метод в бюджетной сфере не применялся, опирались на временную классификацию расходов и кредитования, утвержденную Приказом Министерства финансов Украины от 14 января 2011 № 11 «О бюджетной классификации» [10].

Выводы. Таким образом, учитывая изложенное, автор статьи приходит к выводу о том, что переход от планирования затрат финансов по видам затрат на планирование социально-экономической эффективности деятельности получателей бюджета по программно-целевому методу как при подготовке бюджета, так и при дальнейшей его реа-

лизации по своей сути является переходом от системы сметного финансирования к системе государственных заказов с распространением последней не только для конечных получателей бюджета, но и для ведомств-распорядителей бюджетных средств со значительным повышением эффективности использования средств и уровня соответствующего контроля.

При этом программно-целевой метод позволяет решать не только стратегические проблемы экономического развития государства, но и конкретные задачи, в частности эффективно влиять на социально-экономическое развитие отдельных территориальных единиц, что особенно актуально в условиях децентрализации, на размещение предприятий определенных отраслей экономики, на миграционные потоки, на решение острых экологических проблем, в том числе вызванных чрезвычайными ситуациями и тому подобное. С этой целью актуальным является вопрос дальнейшей полномасштабной имплементации в национальное законодательство Украины применения программно-целевого метода для бюджетного планирования.

Список использованной литературы:

1. Нагребельний В.П. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 133–140.
2. Дмитренко Е.С. Понятійно-категоріальний апарат фінансового права: проблеми визначення. *Право та державне управління*. 2015. № 2 (19). С. 19–22.
3. Прогнозирование и планирование экономики : учебник / Г.А. Кандаурова и др.; под общ. ред. Г.А. Кандауровой, В.И. Борисевича. Минск : Современная школа, 2005. 476 с.
4. Матненко А.С. Програмно-целевой метод бюджетной деятельности: правовая характеристика. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2009. № 7 (145). *Право*. Вып. 18. С. 34–37.
5. Фінансування центральних органів виконавчої влади із використанням програмно-цільового методу (на матеріалах Міністерства внутрішніх

справ та Міністерства надзвичайних ситуацій України) : монографія / А.Г. Чубенко, Д.М. Павлов, О.І. Деревчук. Київ : ТОВ «Три К», 2011. 197 с.

6. Бутаков Д.Д. Реформирование бюджетных систем: опыт Восточной Европы. *Финансы*. 2000. № 9. С. 53–56.

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

8. Про внесення змін до Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 02 грудня 2014 р. № 1194. *Офіційний сайт Міністерства фінансів України*. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=409726&cat_id=355989.

9. Про затвердження Структури кодуювання програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу : Наказ Міністерства фінансів України від 02 грудня 2014 р. № 1195. *Офіційний сайт Міністерства фінансів України*. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=409680&cat_id=355989.

10. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романенко Евгений Александрович – аспирант Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Romanenko Evgeniy Aleksandrovich – Postgraduate Student of the Institute of State and Law of V. M. Koretsky of the National Academy of Sciences of Ukraine

eugenromanenko01@gmail.com



УДК 342.565.2

ПОЗИТИВИСТСКИЙ И ЮСНАТУРАЛИСТИЧЕСКИЙ ПОДХОДЫ К ТРАНСФОРМАЦИИ СУДОПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ

Владимир РУДЮК,
аспирант кафедры философии права
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена изучению вопросов применения позитивистского и юснатуралистического подходов к процессу трансформации отечественного судопроизводства.

Автор детально рассматривает исторические предпосылки и сущность каждого из подходов, оценивая степень их влияния на соблюдение прав и свобод человека и гражданина с точки зрения аксиологического и онтологического понимания их значения. Особое внимание уделяется принципу справедливости в законотворческой и правоприменительной деятельности в правовом и социальном государстве.

Ключевые слова: позитивизм, права человека, рабство, равенство, справедливость, юснатурализм.

POSITIVISTIC AND JUSNATURALISTIC APPROACHES TO TRANSFORMATION OF COURT PROCEEDINGS IN UKRAINE

Vladimir RUDYUK,
Postgraduate Student at the Department of Philosophy of Law of the National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article is devoted to the study of the issues of the application of positivist and jus naturalism legalistic approaches to the process of transformation of domestic legal proceedings.

The author examines in detail the historical background and essence of each of the approaches, assessing the degree of their influence on the observance of the rights and freedoms of a person and citizen from the point of view of an axiological and ontological understanding of their meaning. Special attention is paid to the principle of justice in lawmaking and law enforcement activity in a legal and social state.

Key words: positivism, human rights, slavery, equality, justice, jusnaturalism.

Актуальность темы и её научное обоснование. В июне 2016 года Верховная Рада Украины приняла ряд законов, направленных на запуск судебной реформы, в том числе законы Украины «О судостроительстве и статусе судей» № 4734, «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» № 3524, «Об органах и лицах, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов» № 2506.

Исследованию содержания этих законодательных актов, которыми de facto была основана широкомасштабная трансформация украинской судебной системы, посвятили свои работы известные отечественные правоведы, среди которых прежде всего следует назвать А. Бандуру, Ю. Баулина, О. Беляневича, С. Братуся, В. Брынцева, П. Гука, А. Дроздова, С. Змиевскую, В. Кампа, Н. Клименко, В. Коновалову, А. Коростелкину, М. Костицкого, Н. Кушакову-Костицкую, Б. Малышева, Н. Марченко, А. Петришину, П. Рабиновича, Т. Росика, А. Селиванова, Е. Семянову, А. Соло-

вьева, Д. Хорошковскую, С. Шевчука, В. Шепитько, Н. Шуклину и многих других.

В то же время, несмотря на значительное количество публикаций по этой теме, отдельные аспекты судебной реформы, особенно в части определения влияния на судопроизводство позитивистских и юснатуралистических факторов, все ещё остаются малоисследованными.

Теоретические основы исследования составили труды античных и средневековых мыслителей, решения и юридические (правовые) позиции Конституционного Суда Украины, Международного Суда ООН, Суда ЕС, Европейского суда по правам человека, Международного уголовного суда и других международных судебных учреждений.

Цель и задачи исследования. Целью работы является разработка системы мер по:

– философско-правового определения сущности позитивистского и юснатуралистического подходов в процессе

трансформации отечественной системы судопроизводства;

– выявления общих принципов и различий функциональной специфики позитивистского и юснатуралистического подходов к судопроизводству и их влияния на парадигму регулирования общественных отношений в основных сферах социальной деятельности общества.

Методология исследования. В процессе исследования применялся методологический инструментарий, основу которого составляли исторический, сравнительный, социологический, логико-правовой, герменевтический, а также другие методы науки философии права.

Изложение основного материала. В современной юридической науке превалирует концепция, суть которой заключается в том, что трансформационные тенденции в судебной системе Украины в значительной степени зависят от глобализационных и интеграционных процессов, начиная со второй половины XX ст. постепенно усиливают своё влияние на международные и национальные системы правосудия. Иногда даже идёт



речь о слиянии национальных судебных систем в региональные и межнациональные, хотя и с учётом subsidiarity как основного современного принципа во взаимоотношениях между государствами и межгосударственными объединениями (союзами).

Хотя полное слияние национальных судебных систем в транснациональные, на мой взгляд, идея в определённой степени утопическая, однако нельзя отрицать то, что решения и юридические (правовые) позиции Международного Суда ООН, Суда ЕС, Европейского суда по правам человека, Международного уголовного суда и других международных судебных учреждений широко используются отечественными судами для обоснования решений по делам, которые ими рассматриваются.

Как показывает практика деятельности международных судебных органов, основной их функцией является защита прав человека, именно поэтому эти суды прилагают немало усилий по иницированию широкого применения национальными судами норм международного законодательства, которыми защита общечеловеческих ценностей определяется как главная задача правосудия.

Как справедливо замечает в этом контексте Н. Шаптала, «не умаляя важности незыблемости суверенных прав государства, международное правосудие одновременно раскрывается в аксиологическом осмыслении, познании и доказывании реальной сущности правотворческой и правоприменительной практики субъектов властных полномочий этих государств в контексте обеспечения и защиты общепризнанных человеческих ценностей» [1, с. 170].

Вместе с тем не следует игнорировать то, что указанному подходу к пониманию сущности деятельности судебной системы, который можно назвать юснатуралистическим (от лат. *Jus naturale* – естественное право), оппонирует другой – позитивистский.

Исторически позитивизм (лат. *positivus*) как направление философии, зародившееся в начале XIX в., благодаря усилиям Огюста Конта, Дж. Стюарта Милля, Герберта Спенсера, П. Лафита в значительной степени сформировал современную научную методологию. При этом сциентистское (от лат. *scientia* – знание, наука) содержание позитивизма основывается на глубо-

ком убеждении в возможности универсального применения научного метода и подхода с точки зрения, что эмпирическая наука является наиболее авторитетным мировоззрением или ценной частью человеческих знаний, вплоть до исключения других точек зрения [2, с. 626].

Так, согласно Дж. Миллю, который был сторонником эмпиристского позитивизма, принципы и теоретические методы нельзя сформировать а priori, поскольку они должны выделяться по результатам наблюдений. Применительно к гуманитарным наукам это означает, что необходимо объяснить желание мотивами, а мотивы – желанными для нас предметами [3, с. 683].

Согласно «закону трёх состояний» О. Конта, ум человека проходит три последовательные фазы:

- объяснения явлений, признавая в них существование или силы, которые можно сравнить с самим человеком;

- апелляция к абстрактным сущностям, таким как природа;

- ограничения наблюдениями за феноменами и установлением регулярных связей, которые могут существовать между ними или в данный момент, или во времени.

В то же время, как отмечал философ, этот закон приобретает императивное значение лишь в совокупности с классификацией наук, поскольку распределение различных наук раскрывает порядок становления позитивного разума в различных областях. Таким образом, по его убеждению, «восторжествовав в математике, астрономии, физике, химии и биологии образ мышления должен в конечном счёте победить также в области политики и права и привести к созданию позитивной науки об обществе – социологии» [4, с. 683].

Становление правового позитивизма как направления в философии права, согласно которому право в обществе – это система норм, то есть правил поведения, принятых или санкционированных авторитетным государственным органом, пришлось на конец XIX в. и было связано с необходимостью преодолеть методологические трудности, возникшие из-за невозможности «дедуктивного вывода» юридических последствий из естественно-правовых гипотез [5, с. 88].

Согласно теории правового позитивизма, право в обществе представляет собой социальный факт искусственного

характера, а любое должным образом принятое писаное право – действующее право. Право, неправовая система не имеют связи с такими нормативными системами, как, например, мораль и религия.

В юридической науке принято различать отдельные парадигмы правового позитивизма, в частности:

- аналитический – его связывают с трудами И. Бенгтама, который поставил перед собой цель на основе формальной логики сделать из правоправедения точную науку и категорически не воспринимал теорию естественных прав, считая, что она ведёт к анархии [6, с. 221];

- исторический – основанный на концепции исторического континуитета права и признании самобытности юридических систем отдельных народов, обусловленных их собственным социокультурным опытом, его учредителями считаются Г. Гуго и Ф. Савиньи [7];

- «нормативный» – сущность которого, по определению Г. Кельзена, заключается в том, что правовая реальность является отражением позитивности закона, то есть само существование позитивного права не зависит от своего соответствия или несоответствия справедливости, или «естественным» правам [8];

- современный, к сторонникам которого принадлежит Г. Харт, что несколько смягчает требования классических постулатов, привлекая к анализу позитивного права, в частности, методы юридической герменевтики [9].

Юснатурализм (лат. *jus naturale* – естественное право) – право, которое состоит из принципов, которые исходят от ума, природы и Бога и которых люди должны придерживаться так же, как и норм позитивного права, которые возникли на их основе, создавая тем самым нормативные основы для объединения всего человечества в единое целое. Как направление философии права он характеризуется наличием постановки ряда морально-правовых, политико-правовых, социально-этических, этико-теологических проблем, основанных на различении объективных форм права, с одной стороны, и их сущностных и ценностных основ – с другой. Среди его общих признаков выделяются прежде всего предоставление познавательного и непосредственно регулятивного значения нематериальным явлениям («духа права»), правовым идеалам,



назначению юридических институтов и тому подобное) или же негосударственного юридического фактора социально-эмпирического плана (в частности, человеческим потребностям, «природе человека»), а также оценки государственно-юридических и других социальных установлений, основанных на мировоззренческо-нравственных, морально-политических и других неформализованных критериях.

При этом приведённые признаки не обязательно присущи каждой отдельной естественно-правовой концепции, а имеют скорее индикативное значение, позволяя предварительно отличить юснатурализм от других типов правового философствования.

Концепция естественного права возникла ещё во времена античного Рима в форме, предоставленной ей стоиками, которые выходили из универсальности рациональной природы человека. Сформулирована стоиками теория естественного права определяла его происходящим от свойств внутренней природы права, и эти свойства являются неизменными и вечными. «Именно морально прекрасное, – писал М.Т. Цицерон, – так называемое по его сути и правильно, собственно одним только мудрым людям и никогда не может быть отделено от доблести; однако людям, не обладающим совершенной мудростью, совершенная нравственная красота никак не может быть свойственна, но некоторое подобие нравственной красоты может быть свойственно» [10, с. 127].

При этом правовые идеи Цицерона имели секулярный (от лат. *saecularis* – светский) оттенок и относительно близкое родство с идеями, выдвинутыми выдающимися юристами. Зато Сенека, с другой стороны, дал своей философии права чёткую религиозную ориентацию. Он считал, что главным божественным даром, который присущ одному лишь человеку, является Разум. По его убеждению, «совершенный разум, о котором молвил, – это, собственно, добродетель, или, говоря по-другому, – это то, что честно. Итак, добродетель и нравственность – единые блага в человеке, ибо единственно ему они присущи от природы» [11, с. 304].

В средневековой идее о наличии чёткой грани между естественным правом как таковым, что «прописан самим богом», и правом, установленным чело-

веком или божьей волей, была развита Г. Гроцием, который писал, что «по этому признаку такое право отличается не только от человеческого права, но и от права, установленного божественной волей, поскольку последнее предписывает или запрещает не то, что само по себе и по самой своей природе является надлежащее или ненадлежащее, но то, что недозволенное только из-за запрета и поставлено в обязанность через предписание» [12, с. 71].

Зато Фихте рассматривает правовую проблематику через понятие свободы, определяется им как неоспоримое и неизбывное. Он отмечает в своих лекциях «О назначении учёного», что человек может пользоваться неразумными вещами как средствами для своих целей, но неразумными существами; он не смеет даже пользоваться ими как средством для их собственных целей; он не смеет на них действовать как на мёртвую материю или на животное, чтобы только с помощью их достичь своей цели, не принимая во внимание их свободу. Он не смеет делать благотворительным или мудрым, или счастливым ни одно разумное существо против его воли [13, с. 26].

Говоря о праве, замечал Г. Гегель, мы имеем в виду не только гражданское право, которое обычно под этим понимают, но также и мораль, нравственность и всемирную историю, которые тоже сюда относятся, так как понятие объединяет мысли по истине. Он разрабатывает теорию естественного права, разделяя точку зрения своих предшественников – Канта, Фихте и Шеллинга, о том, что все явления действительности должны получить разумное оправдание. Ум, утверждает Гегель, присущий также и самой действительности как её порядок и смысл. Поэтому естественное право есть единство бытия и должностования, осуществляется в конкретном индивидуальном творчестве народного духа, а также философия конкретной положительной нравственности. Естественное право, по Гегелю, имеет задачу познать суть позитивного права, чтобы найти в нём проявление объективного разума, идеальную основу позитивного права. Естественное право не противопоставляется положительному, а составляет его идеальную сущность, вечную основу и в то же время фактор всего исторического развития. Цель философии права Гегель видел в достиже-

нии действительной свободы личности, общества и государства, а не в «обнаружении потустороннего идеала», пусть даже самого прекрасного. В понимании этого ему помогло его историческое чутье, которое удерживало его от погружения в утопию [14, с. 238].

Вместе с тем следует отметить, что христианское учение, как и классическая философия, исповедуя свободу как одно из главных естественных прав человека, не исключало возможность рабского порабощения. Тот самый Г. Гроций, которого справедливо считают одним из основателей международного права, считал правомерным применение рабского труда в отношении пленных. Жители «Города Солнца» Т. Кампанелла также владели рабами, правда, «по их добровольному согласию» [15]. Показательно, что провозглашённые лозунги «свобода, равенство и братство» не помешали французским войскам жестоко подавить восстание рабов на острове Гаити.

М. Бердяев был твёрдо убеждён, что «рабство, что ощущается человеком как насилие извне и ненавистно, менее страшно, чем рабство, которое привлекает человека и которое он полюбил». Причина же порабощения человека в том, что «Свобода порождает страдание. Можно уменьшить страдания, отказавшись от свободы... Свобода – тяжёлая вещь. Остаться в рабстве легче» [16].

В дальнейшем, претерпев нарушение всех возможных естественных прав во время двух мировых войн XX века, человечество, начиная со второй его половины, наконец осознало необходимость реальных мер по их обеспечению и реализации.

Так, 10 декабря 1948 Генеральная ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека, провозглашено неотъемлемое и обязательное соблюдение гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека. Базовыми положениями Декларации является признание достоинства всех людей, равенства их прав, что является необходимым условием свободы, справедливости и всеобщего мира. Эти права не могут быть ограничены по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических убеждений, национального или социального происхождения, или имущественного положения. Среди провозглашённых



прав важнейшими являются: равенство всех перед законом; презумпция невиновности; неприкосновенность личности; недопустимости неправомерного вмешательства в личную и семейную жизнь и произвольным посягательствам на неприкосновенность жилища, честь и репутацию человека [17].

Эти положения нашли своё развитие в ряде актов международного права, в частности, Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Были также созданы указанные выше международные судебные учреждения, целью которых была судебная защита гарантированных прав и свобод человека и гражданина.

Как показывает анализ практики этих международных судебных учреждений, их деятельность основывается на разумном балансе позитивистского и юснатуралистического подходов к рассмотрению дел.

Например, рассмотрев жалобу гр. Волкова на его незаконное увольнение с должности судьи Верховного Суда Украины, ЕСПЧ, в частности, постановил, что имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции о принципе юридической определённости и освобождения заявителя на пленарном заседании парламента, а также пункта 1 статьи 6 Конвенции по принципу обеспечения лица «судом, установленным законом» [18].

В Решении по другому делу ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение пункта 3 статьи 5 Конвенции о праве заявителя на «судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда», а также пункта 4 статьи 5 Конвенции в отношении заявителя в связи с отсутствием адекватной процедуры судебного рассмотрения вопроса законности содержания под стражей в ходе судебного производства [19].

Исследовав доводы сторон, в деле «Боец против Украины» Европейский Суд пришёл к выводу, что неспособность украинских властей приложить все усилия для обеспечения присутствия потерпевшей в судебном заседании, важность её показаний для осуждения заявительницы и отсутствие возможности обжаловать принадлежность всех других представленных доказательств, привело к тому,

что «судебный процесс не соответствовал принципам справедливости» [20].

Как отметил в этом контексте Конституционный Суд Украины, «Верховенство права требует от государства его воплощения в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности в законы, которые по своему содержанию должны быть проникнуты прежде всего идеями социальной справедливости, свободы, равенства и тому подобное. Одним из проявлений верховенства права является то, что право не ограничивается только законодательством как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в частности нормы морали, традиции, обычаи и т.д., которые легитимированы обществом и обусловлены исторически достигнутым культурным уровнем общества. Все эти элементы права объединяются качеством соответствующей идеологии справедливости, идеи права, которая в значительной степени получила отражение в Конституции Украины [22].

Выводы. Таким образом, анализируя изложенный материал, в том числе практику Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Украины, можно сделать вывод, что причины нарушения прав человека чаще всего заключаются в несовершенном законодательстве нашего государства или в его практическом применении государственными органами и судебными инстанциями.

Важно подчеркнуть, что в последнее время в рамках судебной реформы были сделаны практические шаги Украины на пути к утверждению верховенства права и формирования позитивных тенденций в украинском правовом поле по внедрению системы этих гарантий, соблюдения общепризнанных человеческих ценностей в их аксиологическом смысле. Однако не следует оставлять без внимания и онтологические аспекты судебной реформы, которые должны основываться на основополагающем для социального и правового государства принципе справедливости, утверждение которого в деятельности законодательной власти должна обеспечить судебная власть.

Как отметил в Решении от 2 ноября 2004 Конституционный Суд Украины, именно благодаря принципу равенства граждан перед законом в правосудии воплощена основополагающая идея справедливости, также заметил, что

«правосудие по своей сути признается таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах» [22, с. 126].

Список использованных источников:

1. Шаптала Н.К. Доказывания в конституционном процессе: философско-правовые основы : монография. Москва : Логос, 2018. 388 с.
2. Сциентизм и антисциентизм. Философский энциклопедический словарь / В.И. Шинкарук (председатель редколлегий) и др.; Л.В. Озадовская, Н.П. Полищук (научные редакторы). Киев : Абрис, 2002. 742 с.
3. Милль Дж.С. Система логики силлогической и индуктивной. Москва : Издательская группа URSS, 2011. 832 с.
4. Раймон Арон. Этапы развития социологической мысли / Перевод с французского А.И. Рычагова и В.А. Скриба. Общая редакция и предисловие доктора философских наук П.С. Гуревича. Москва : Прогресс. Универс. 1993. 608 с.
5. Правовой позитивизм. Философский энциклопедический словарь / В.И. Шинкарук (председатель редколлегий) и др.; Л.В. Озадовская, Н.П. Полищук (научные редакторы). Киев : Абрис, 2002. 742 с.
6. Бабкин В.Д., Радов Г.О. Бентам Иеремия. Юридическая энциклопедия: в 6-ти т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (ответств. ред.) и др. Киев : Украинская энциклопедия им. М.П. Бажана, 1998. Т. 1: А-Г. 672 с.
7. Новгородцев П.И. Историческая школа юристов, её происхождение и судьба: Опыт характеристики основ школы Савиньи в их последовательном развитии. Москва : Унив. типогр., 1896. 226 с.
8. Кельзен Г. Чистое Правоведение. С приложениями: Проблема справедливости / Перевод с немецкого языка Александра Мокровольского, Киев : Юниверс, 2004. 496 с.
9. Харт Г.Л.А. Позитивизм и ограничение права и морали / Пер. с англ. В.В. Архипова; Под ред. И.В. Мироновой, Н.С. Лосева. *Правоведение*. 2005. № 5. С. 104–136.
10. Цицерон Марк Туллий. О старости. О дружбе. Об обязанностях / Изд. подг. В.О. Горенштейн, М.Е. Грабарь-



Пассек и С.Л. Утченко. Москва : Наука, 1974. 247 с.

11. Сенека. Нравственные письма к Луцилию. / Перевод А. Содомори. Киев : Основы, 1999 (2-е изд.). 608 с.

12. Гроций Гуго. О праве войны и мира. Москва : Ладомир, 1994. 868 с.

13. Фихте И. Г. О назначении учёного. Соч. В 2 т. Т.2. Санкт-Петербург : Наука, 1993. 320 с.

14. История философии права / Под ред. Керимова Д.А. Санкт-Петербург; Санкт-Петербургский университет МВД России, 1998. 640 с.

15. Кампанелла. Город Солнца / Пер. с лат. и ком. Ф.А. Петровского. Пер. прил. М.Л. Абрамсон, С.В. Шервинского и В.А. Ещина. Вст. ст. В.П. Волгина. Москва–Ленинград : АН СССР, 1954. 228 с.

16. Бердяев Н.А. О рабстве и свободе человека. URL: <http://www.vehi.net/berdyayev/rabstvo/index.html>.

17. Всеобщая декларация прав человека. *Официальный вестник Украины* от 15.12.2008 г., № 93, стр. 89, статья 3103.

18. Европейский суд по правам человека. Решение по делу «Александр Волков против Украины».

19. Заявление № 21722/11. *Официальный вестник Украины* от 26.11.2013 г., № 89, стр. 397, статья 3307.

20. Европейский суд по правам человека. Решение по делу «Нечипорук и Йонкало против Украины». Заявление № 42310/04. *Официальный вестник Украины* от 21.11.2011 г., № 88, стр. 188, статья 3225.

21. Европейский суд по правам человека. Решение по делу «Боец против Украины». Заявление № 20963/08. *Официальный вестник Украины* от 07.08.2018 г., № 60, стр. 61, статья 2105.

22. Решение Конституционного Суда Украины от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004. *Официальный вестник Украины* от 26.11.2004 г., № 45, стр. 41, статья 2975.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рудюк Владимир Сергеевич – аспирант кафедры философии права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Rudyuk Vladimir Sergeevich – Postgraduate Student at the Department of Philosophy of Law of the National Academy of Internal Affairs

rudyukvolodymyr@ukr.net

УДК 332.14

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ИХ ИНТЕГРАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ

Катерина САХАРОВА,

аспирант кафедры экономики и региональной экономической политики Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Виктория НЕЗЯТЬ,

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

Исследована сущность, роль и проблемы развития интеллектуального потенциала депутатов местных советов как компонента их интегральной компетентности. Обосновано, что векторы территориального развития в значительной степени зависят от состава и качества интеллектуального потенциала должностных и выборных лиц местного самоуправления, в том числе и депутатов местных советов. Доказано, что глубокое восприятие и понимание депутатами местных советов возможностей интеллектуального потенциала как ключевого фактора территориального развития способно придать новый импульс развитию территорий регионов. В то же время интеллектуальный потенциал депутата местного совета является ключевым компонентом его интегральной компетентности.

Ключевые слова: интеллектуальный потенциал, развитие, территориальная община, местное самоуправление, интегральная компетентность, депутаты местных советов.

INTELLECTUAL RESOURCES FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Katerina SAKHAROVA,

Postgraduate Student at the Department of Economics and Regional Economic Policy of Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Viktoriya NEZYAT,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Government of Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The paper investigates the essence, role and problems of development of the intellectual potential of local councilors as a component of their integral competence. It is substantiated that the vectors of territorial development depend on a large extent on the composition and quality of intellectual potential of local government officials and elected officials, and members of local councils. It is proved that deep perception and understanding of the possibilities of intellectual potential by the deputies of local councils as a key factor of territorial development can give new impetus to the development of territories of regions. At the same time, the intellectual capacity of the local council deputy is a key component of its integral competence.

Key words: intellectual potential, development, territorial community, local self-government.

Постановка проблемы. Распоряжением Кабинета Министров Украины от 1 декабря 2017 № 974-р одобрена Концепция реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, глав местных



государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов [1], в которой указано, что проведение структурных реформ, в частности реформирования государственного управления, государственной службы, местного самоуправления и территориальной организации власти, системы образования, требует высокого уровня профессиональной компетентности и профессионального развития государственных служащих, глав местных госадминистраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления, депутатов местных советов. Это обуславливает важность проведения структурной диагностики интегральной компетентности депутатов местных советов, так как это понятие ещё не операционализировано в научном дискурсе.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы, хотя в условиях реформы местного самоуправления, децентрализации власти, создания объединённых общин от уровня компетентности депутатов местных советов напрямую зависят векторы местного развития.

Высокий интеллектуальный потенциал депутатов способен существенно повысить инновационность управленческой деятельности в территориальных общинах, уровень способностей должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов как субъектов развития к трансформации знаний в новые социальные и экономические процессы, продукцию, услуги. Но на этом уровне ещё до сих пор не отслеживается чёткая концепция их развития и не определены ключевые факторы и структуры и их место в интегральной компетентности.

Состояние исследования. Эта проблематика является предметом научного поиска О. Бобровской, С. Квитки, Т. Кравченко, С. Серегина, И. Шпекторенко и др.

Контур дискурса научной рефлексии по определению интеллектуальной способности депутатов местных советов пока не создан и требует дальнейших комплексных научных исследований в общем направлении диагностики и развития их интегральной компетентности.

Цель исследования – охарактеризовать сущность и составляющие интегральной компетентности депутатов местных советов; в том числе охарактеризовать интеллектуальный потенциал депутатов местных советов как составляющую их интегральной компетентности.

Изложение основного материала. Интеллектуальный потенциал нами определяется как наличие возможности и способности управлять процессом трансформации знаний и информации в разработку новых решений, технологий, научных продуктов и тому подобное. Знание и информация трансформируются, становятся предметом труда.

Использованные интеллектуальные ресурсы учитываются при оценке стоимости бизнеса, при построении конуса стоимости предприятий в цепи стоимости факторов создания стоимости в нематериальных активах, инновационных и коммуникативных производственных активов и интеллектуальном капитале. Интеллектуальные ресурсы имеют неограниченные возможности воспроизведения и саморасширения и пополнения, имеют направленность на будущее, неисчерпаемы, создают синергетический эффект от взаимодействия и использования в информационных и управленческих сетях и ориентированы на общественные блага [2].

Подчёркивая, что уровень экономического роста территориальных общин, качество жизни их жителей, конкурентоспособность и рейтинг общин напрямую зависят от интеллектуализации процессов развития, создание условий для такой среды полностью должно быть возложено на субъектов, принимающих решение о векторах местного развития, в частности, депутатов местных советов.

Мы не совсем согласны, что деятельность депутатов местных советов можно называть профессиональной деятельностью, поэтому мы не обращаемся к термину «профессиональная компетентность», а говорим об интегральной компетентности.

Успешная деятельность депутатов местных советов характеризуется сочетанием высокой общей компетентности со специальными базисными умениями и навыками. На наш взгляд, интегральная компетентность включает:

социально-психологическую, экономическую, коммуникативную, правовую, моральную, когнитивную компетентности и напрямую зависит от уровня интеллектуального потенциала субъекта.

Компетентность до некоторого времени определяли, как обладание знаниями, позволяющими судить о чём-либо, выражать весомое авторитетное мнение. Сегодня компетентность чаще обозначают с акмеологических позиций. Общее положение акмеологии о том, что «настоящий профессионализм не может возникнуть у человека, который занимается только одной выбранной деятельностью, он (профессионализм) невозможен без развития у него специальных и общих способностей, преобразования общечеловеческих ценностей в его собственные ценности, выработки нравственной воспитанности» [3, с. 9], определяет основные принципы для трактовки понятия «интегральная компетентность». Такими основными принципами являются, во-первых, рассмотрение субъекта, который достиг определённого уровня развития как индивид, личность и субъект общественной деятельности в единстве; во-вторых, установление взаимосвязи между макрохарактеристиками (индивид – индивидуальность – личность – субъект – субъект деятельности) и определение научных методов развития каждой из этих характеристик во взаимосвязи и взаимообусловленности; в-третьих, интеграция ведущих сторон депутатской деятельности (депутатская деятельность, личностное развитие, повседневные отношения), в которых депутат продуктивно задействует свой интеллектуальный потенциал и совершенствует макрохарактеристики. Интегральная компетентность понимается нами как подготовленность и способность субъекта (депутата или местного совета в целом) к выполнению задач и обязанностей народного представительства. Она выступает мерой и основным критерием определения его соответствия требованиям совокупного труда. Каждая из сторон его деятельности (депутатская деятельность, повседневные отношения, сам субъект развивается, и результаты его труда – предвыборные обещания, достигнутое состояние,



дисциплина и другие функции и задачи) может быть оценена с помощью критериального модуля. Его показателями являются объективно необходимые знания, умения, навыки, а также профессиональные позиции, индивидуально-психологические особенности (качества). Данное определение интегральной компетентности является методологической основой для выявления сущности изучаемого вида.

Одной из важнейших составляющих интегральной компетентности является социально-психологическая, которая состоит из коммуникативной, перцептивной (когнитивной) компетентности, а также знаний в сфере поведения и взаимодействия людей – межличностной компетентности; конфликтологической компетентности, управленческой компетентности.

При разработке понятия интегральной компетентности депутатов местных советов как основной был использован принцип системности. Принцип системности является неотъемлемой частью современной научной методологии. Системный подход имеет глубокие исторические корни, на его развитие повлияли появление кибернетики и теории информации, кроме того, он явился своего рода реакцией на бурный и длительный процесс дифференциации в науке. И хотя до сих пор нет единого, принятого всеми определения системы, среди её характеристик, описываемых различными авторами, можно выделить ряд общепризнанных. Прежде всего это целостность, взаимосотнесённость компонентов системы и их взаимодействие.

Один из теоретиков системного подхода в психологии В. Ганзен разработал схему определения нестрогих психологических понятий. В своей статье он пишет: «Специфика и сложность психологических явлений приводят к тому, что их познание происходит не одновременно, а развёрнуто во времени. Постепенно изучаются различные стороны явлений, постепенно формируются более полные и целостные представления о них» [4, с. 44]. Автор утверждает, что для многих психологических явлений существует большое количество описательных определений, которые отличаются отсутствием полноты и логической структуры. Однако отсутствие критериев полно-

ты, с точки зрения автора, не позволяет установить неполноту, усечение предлагаемого определения. На основании множества нестрогих определений того же понятия он предлагает создать семантическое поле данного понятия, заменителем которого и является само понятие. Для этого из всего множества описательных определений, сильно отличающихся объёмом, составом, семантической и логической структурой, необходимо выписать все информативные слова и словосочетания. Причём все признаки семантического поля автор предлагает объединить в три группы: существенные признаки понятия; группы слов, раскрывающих содержание существенных признаков; признаки, характеризующие проявление обусловленного понятия.

В завершение стоит сделать укрупнение единицы описания, объединив признаки внутри каждой группы по их семантической близости. «Из полученных таким образом единиц описания можно конструировать более полные определения нестрогих понятий, используя при этом метод базисов» [4]. Данный подход был использован с целью формирования понятия интегральной компетентности депутатов местных советов.

Вместе с приобретением независимости Украины сразу началось создание системы местного самоуправления. Появились понятия «местный депутат», «депутат местного совета», которые выделены из понятия «народный депутат», которое до этого употреблялось по отношению к депутатам всех уровней. Таким образом, вместо «Страна советов», в которой от сельсовета до Верховного Совета СССР все были народными депутатами, в Украине чётко разделились эти два разных понятия. И хотя слово «депутат» общее и там, и там, но разница более чем существенная. Народными депутатами остались только депутаты Верховной Рады Украины. Зато на уровне общины, а также на районном и региональном депутатах назвали «местными». К сожалению, общее слово «депутат» всё же создаёт проблемы в понимании разницы, а потому многие избиратели, кандидаты в депутаты и даже сами депутаты, не понимают особой разницы.

На сегодня в Украине около 150 тыс. депутатов местных советов.

Больше всего депутатов в сельских и поселковых советах, ведь в каждом, даже самом маленьком сельсовете, избирается не менее 12 депутатов. Также к местным депутатам относятся депутаты всех районных и городских советов, а это ещё значительная численная прибавка в «депутатской армии». Кроме того, в отдельных крупных городах также есть депутаты районных советов, ну и во всех областях, кроме Донецкой и Луганской, ещё избраны депутаты областного совета. Также в последнее время появилось понятие «объединённая община», там тоже выбирают депутатов, и они также имеют статус «местный».

Таким образом, 150 тыс. депутатов местных советов работают по всей территории Украины в своих местных общинах и должны представлять, защищать и продвигать интересы избирателей своих территорий [5; 6; 7].

Важно понять, что именно должна включать компетентность местных депутатов, чтобы они эффективно выполняли свои обязанности. Это правовая компетентность прежде всего, но не только. Само по себе обладание этой правовой компетентностью вообще не представляет собой никакой ценности, если применение знаний не направлено на то, чтобы повлиять на непосредственную работу власти. На наш взгляд, эффективность депутата зависит от его интеллектуального потенциала – умения применять свои знания, тем более, что реально депутату следует ориентироваться в гораздо большем количестве вопросов, а не только в законодательстве. Ведь только так он сможет сознательно реализовывать собственное влияние на принятие решений в местной власти. Например, следует хорошо разбираться в проблемах территорий, понимать их возникновение, этапы развития, попытки, которые прилагались к решению основных ключевых субъектов принятия решений, местные интересы. Именно поэтому в общем ориентация в действующем законодательстве ещё не является залогом эффективности в работе депутата. Знать нормы и реально добиваться результата – это разные вещи.

Новая команда руководства страны во главе с премьер-министром А. Гончаруком объявила 2020 годом «цифровизации государства», а безбумажный



документооборот вводится с 1 октября 2019. Это требует от представителей власти на всех уровнях прежде всего овладение современными знаниями и информацией, превращение их в первую очередь в ресурс собственного развития.

На территориях регионов в крупных территориальных общинах должны внедряться и новые, особые формы преобразований фундаментальных и прикладных исследований существующих систем знаний государственного управления и местного самоуправления для территориальной организации. В них должны взаимодействовать все компоненты цепи: фундаментальные исследования, прикладные исследования, исследовательские центры, бизнес-инкубаторы, центры подготовки научных кадров, региональная система их использования и полицентричная система управления интеллектуальным потенциалом общины со специфической социально-политической средой, в том числе и депутатским корпусом.

Выводы. Особое внимание должно быть уделено направлениям повышения прогрессивности и качества деятельности как должностных, так и выборных лиц местного самоуправления, созданию корпоративных моделей использования коммунальной собственности, новых информационных систем управления с ориентацией на ключевые региональные отрасли общественной деятельности, расширение социального партнерства власти и бизнеса, создание социальных предприятий, реализацию социальных инновационных проектов и тому подобное.

Возможность депутатов местных советов пользоваться своим интеллектуальным потенциалом с целью развития интегральной компетентности позволит достичь поставленных целей территориального развития.

Список использованных источников:

1. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад :

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>.

2. Бобровська О.Ю. Интеллектуальні ресурси регіонів і їх використання в умовах децентралізації влади в Україні. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення* : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 жовт. 2015 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. Дніпропетровськ : ДПІДУ НАДУ, 2015. С. 15–18.

3. Психология и педагогика : учебное пособие / Под редакцией К.А. Абульхановой, Н.В. Васиной, Л.Г. Лаптева, В.А. Слестенина. Москва : Изд-во «Совершенство», 1998. – 320 с.

4. Ганзен В.А. Системные описания в психологии. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1984. 176с.

5. Статус депутата місцевого самоврядування. URL: <http://ipo.org.ua/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81-%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B4%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0/>

6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р., № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Сахарова Катерина Александровна – аспирант кафедры экономики и региональной экономической политики Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

Незятя Виктория Ивановна – аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sakharova Katerina Aleksandrovna – Postgraduate Student at the Department of Economics and Regional Economic Policy of Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

Nezyat Viktoriya Ivanovna – Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Government of Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

viktoriyanezyat@ukr.net



УДК 343.1

ФИЛОСОФСКИЕ И ЭТИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ СПОСОБОВ В РАЗРЕШЕНИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО КОНФЛИКТА

Людмила СИМОНЦЕВА,

аспирант кафедры отраслевого права историко-юридического факультета
Херсонского государственного университета

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются основные философские и этические учения о сущности наказания как способа разрешения уголовно-правового конфликта. Осуществляется исследование генезиса представлений о необходимости перехода от концепции ретрибутивизма к либеральным концепциям решения уголовно-правового конфликта. Автором рассматриваются позиции философов и теоретиков права относительно сущности и действительности наказания и альтернативных способов разрешения уголовно-правового конфликта. Сделаны выводы, что формирование понятия об альтернативных способах разрешения уголовно-правового конфликта в юриспруденции осуществлялось на нескольких уровнях: институционально-правовом, публично-властном и духовно-нравственном.

Ключевые слова: уголовно-правовой конфликт, ретрибутивизм, консеквенциализм, утилитаризм, альтернативные средства разрешения уголовно-правового конфликта.

PHILOSOPHICAL AND ETHICAL CONCEPTS OF APPLYING ALTERNATIVE WAYS TO RESOLVE CRIMINAL LAW CONFLICT

Lyudmila SIMONTSEVA,

Postgraduate Student at the Department of Branch Law of the Faculty of History and Law of Kherson State University

SUMMARY

The article addresses main philosophical and ethical teachings on punishment as a way to resolve a criminal law conflict. This research deals with the genesis of ideas on changing the concept of retributivism into liberal approach to resolve a criminal law conflict. The author considers the ideas of philosophers, law theoreticians regarding the nature and effectiveness of punishment and alternative ways to resolve a criminal law conflict. It is concluded that development of the concept of alternative ways of resolving a criminal law conflict in jurisprudence was carried out at several levels: institutional and legal, public and power, spiritual and moral.

Key words: criminal law conflict, retributivism, consequentialism, utilitarianism, alternative methods to resolve a criminal law conflict.

Постановка проблемы. Научные исследования альтернативных способов решения уголовно-правового конфликта занимают в юридической науке достаточно важное место. Соотношение преступления и наказания долгие годы является вопросом, который ставят перед собой как зарубежные, так и отечественные исследователи. В свете формирования концепции гуманизации наказания, обеспечения прав и свобод человека этот вопрос становится все более острым. Именно поэтому его обоснованность требует более конкретного изучения как исторических, так и существующих ныне научных позиций.

Цель и задачи статьи. Целью статьи является изучение основных философско-правовых и этических позиций относительно традиционных и альтернативных средств разрешения уголовно-правового конфликта. Для достижения цели мы поставили перед

собой ряд задач, а именно рассмотреть периодизацию формирования представлений о средствах разрешения уголовно-правового конфликта и конкретизировать её посредством анализа позиций учёных, которые разрабатывали данную проблему.

Состояние исследования. Анализ альтернативных средств разрешения уголовно-правового конфликта в большей степени осуществляется в контексте анализа теории наказания. Их исследованием занимались многие философы прошлого: Платон, Аристотель, Гераклит, Леонардо Бруни Аретино, Иммануил Кант, Вильгельм Фридрих Гегель, Фрэнсис Брэдли и другие. На современном этапе этот вопрос раскрывается в работах Ю.В. Баулина, В.И. Борисова, Р.А. Вереси, М.О. Геревича, О.В. Карягиной, К.Ю. Лоенко, В.В. Сташиса, В.Е. Суденко, В.И. Тютюгина и других. Однако в историческом контексте

развитие учения непосредственно об альтернативных средствах разрешения уголовно-правового конфликта не имеет достаточного количества исследований.

Изложение основного материала.

Обзор научных источников даёт нам основания полагать, что решение уголовно-правового конфликта с использованием альтернативных средств основывается на нескольких, обусловленных генезисом общественных отношений, философских и этических концепциях. Эти философские аргументации, сложившиеся в конце XIX – начале XX века, образовали концепцию мировосприятия, которая дала толчок для преобразования современной теории правопонимания с позитивистской в природно-правовую. Они вывели идеи прав человека, правового государства и гражданского общества на уровень цивилизационных достижений. В частности, формирование



теории альтернативного решения уголовно-правового конфликта имеет тесную связь с изменением философско-этических взглядов на справедливость и сущность наказания, которое чаще всего выступает конечной целью решения уголовно-правового конфликта.

Как известно, философско-правовые концепции исторически выступали определённым отражением связей между преступностью, системой наказаний и отношением общественности к этим явлениям. Они влияли на позицию законодателя по формулированию цели наказания. По этому поводу Я.М. Сацак устанавливает, что вся история перехода от родоплеменного общества к территориально-общественному представляет собой поиск возможностей преодоления конфликта между социальными слоями. В данном поиске возможностей преодоления конфликта принимали участие выдающиеся мыслители того времени – Платон, Аристотель, Гераклит и другие, которые пытались найти основополагающие идеи создания социально-справедливого государства. При этом они формировали философско-правовые мировоззренческие принципы, на основании которых можно было на должном уровне регулировать отношения между людьми [1, с. 118]. Следует добавить, что формирование указанных философско-правовых основ не прекращается и сейчас, влияя на сущность правопонимания и правового регулирования общественных отношений. При этом осуществляется поиск новых и совершенствование старых юридических приёмов и способов, с помощью которых решаются юридические конфликты.

Обращение к эволюции идей по применению альтернативных средств решения уголовно-правового конфликта позволило современным исследователям создать периодизацию, которая состоит из следующих этапов: а) античного, основанного на греко-римском правовом наследии; б) западно-европейского, основанного на христианской философско-правовой и теологической традиции; в) буржуазного, который характеризуется становлением государственного самоуправления, при котором решение правовых конфликтов осуществлялось

местным сообществом с использованием примирительной процедуры; в) европоцентристского (конец XIX – начало XX века), когда происходила либерализация западноевропейского правосудия путём внедрения моделей «неофициальной юстиции», «феминистических теорий правосудия», «восстановительного правосудия» и др. [2, с. 10].

Для упрощения процесса конкретизации вышеприведённой периодизации считаем необходимым занять позицию группы отечественных учёных, которые определяют наличие двух основных видов философско-правовых теорий, касающихся сути наказания: а) абсолютные теории наказания (теория возмездия) и б) относительные теории наказания (теории достижения полезной цели) [3, с. 55; 4, с. 322–323].

Абсолютные теории наказания основываются на концепции возмездия, так называемом принципе талона, согласно которому наказание преступнику должно нанести такой же вред, как и пострадавшему. В частности, эту идею можно проследить в законах Хаммурапи, где определяется, что наказание есть возмездие за вину и должно быть равным преступлению [5]. Например, повреждение глаза у потерпевшего должно повлечь за собой повреждение глаза обидчика.

В XIII веке итальянский гуманист Леонардо Бруни Аретино определял, что справедливо то, что происходит в соответствии с законом, поскольку закон требует проявления различных добродетелей и запрещает проявление любых пороков. По его мнению, справедливость должна проявляться через соотношение преступления и наказания [6]. Подобную мысль можно проследить у другого итальянского гуманиста эпохи Возрождения Поджо Браччолини, который писал, что «обязанность справедливости состоит в том, чтобы предоставить каждому по его деяниям, то есть наградить или наказать» [6].

Главным сторонником теории возмездия считается И. Кант, который писал, что назначение наказания лицу, совершившему преступление, является следствием признания вины за таким лицом и вытекает из положения о виновности ответственно-

го. При этом применение уголовного наказания к преступнику Кант рассматривал как осуществление справедливости. По его мнению, понятие карательной справедливости принадлежит только государственной власти и вытекает из идеи государственной организации людей. При этом философ определяет, что наказание (карательная справедливость) должно соответствовать причинённому преступлением ущербу. Он предлагает, например, применение кастрации преступника в случае совершения половых преступлений и причинение ему смерти в случае убийства [7, с. 43–45].

Подобную позицию можно увидеть и у В.Ф. Гегеля [8], которая получила название теории диалектического возмездия. Согласно ей, наказание выступает логическим процессом нарушения права. Устанавливая сущность права в виде внеразумной воли, философ определял, что воля, нарушающая право, противоречит сама себе, вызывает противоречие, которое необходимо уничтожить с помощью наказания. Он отмечал, что наказание является возмездием, устранением принуждения, которым выступает насилие в виде преступления. Таким образом, в философии Гегеля о наказании можно проследить реализацию закона отрицания отрицания. Совершая преступление, преступник отрицает право, в свою очередь, государство, применяя наказания, отрицает действия преступника как правовые. Соответственно, наказание должно иметь определённый объём и качество. Однако, в отличие от И. Канта, Г. Гегель определял, что наказание должно соответствовать виновности преступника, но это не означает, что оно обязательно должно быть тождественным содеянному.

Концепция наказания как возмездия прослеживается и в работе английского философа Фрэнсиса Брэдли «Этические исследования». Философ не разделяет мнений древних учёных, в которых наказание является средством для достижения блага государства или индивида. Осуществляя сравнение «народного» и философского понимания ответственности, автор приходит к выводу, что обычному человеку присуще правильное понимание взаимосвязи между наказанием



и виной, соответственно наказание является наказанием только в том случае, если оно заслуженное. Ф. Брэдли устанавливает, что наказание – это получение того, что заслуживает преступник и оно оправдано только как заслуженное [9, с. 63].

В начале XX века в научных кругах произошла смена философских концепций относительно соответствия содержания наказания и его цели. Во-первых, несмотря на тяжесть наказания, оставались неизменными, а то и повышались темпы роста преступности. Ожидаемые результаты в виде исправления и реадaptации преступника в большинстве своём так и остались теорией. Например, уголовная политика Украины во времена СССР основывалась на концепции, которая определяла применение наказания в виде лишения свободы как такое, что способно положительно повлиять на снижение уровня преступности. В частности, удельный вес лиц, осуждённых к наказаниям в виде лишения свободы, составлял в 60-е годы XX века 53–66% от общего числа осуждённых. Как известно, такие репрессивные показатели не влияли позитивно на уровень преступности, усиливая напряжение в советском обществе. Таким образом, концепция ретрибутивизма (карательного правосудия), основанная на кантовской концепции возмездия с целью восстановления нарушенного равновесия, не доказала свою эффективность [2]. Это привело к изменениям в философских и научных взглядах на постоянную уголовно-правовую дихотомию «преступление – наказание» и повлекло за собой борьбу этических позиций в уголовно-правовой доктрине.

Также в свете формирования социологических и либеральных позиций в уголовном и уголовно-процессуальном праве учёные все больше утверждались в том, что потерпевший, как сторона уголовно-правового конфликта, только в весьма незначительных случаях получает удовлетворение материального и ещё меньше нравственного характера. И это удовольствие не зависит от применения наказания к преступнику в той мере, которая ожидалась сторонниками концепции ретрибутивизма. Было установлено, что чувство гнева, вины

и уязвимости, присущие жертве преступления, которые мешают ей в дальнейшем нормально жить в социуме, не всегда исчезают только из-за того, что обидчик понёс определённое законом наказание [10, с. 18–19].

Таким образом, невозможность активно влиять на ход уголовного процесса и его результаты не даёт потерпевшему, как его участнику, морально-го удовлетворения. Следует заметить, что и обвиняемый в уголовном процессе чаще всего был (а в отдельных правовых системах и сегодня) лишён возможности влиять на ход и результаты уголовного производства, что не даёт ему возможности исправить последствия поступка или минимизировать их, а также самореабилитироваться.

Соответственно, в контексте концепции карательного правосудия полная зависимость позиций участников уголовного судопроизводства от процессуальных норм уменьшает для них общественную ценность задач уголовного процесса. То есть вся результативность уголовного процесса сводится к удовлетворению потребностей государства в реализации правоохранительной функции, но лишает потерпевшего и виновного даже минимального контроля над ситуацией, делает их безвольными составляющими государственного воздействия на общественные отношения.

Критика такой позиции чётко прослеживается в работах зарубежных учёных. В частности, норвежский криминолог Н. Кристи во второй половине XX века определял, что государство лишило человека возможности самому решать свои конфликты, превратив отношения главных участников судопроизводства – жертвы и правонарушителя – в отношения государства и правонарушителя. В частности, автор определяет, что конфликты становятся собственностью адвокатов. Адвокаты не скрывают, что у них в руках решение всех проблем и этому способствует судебная система, которая не позволяет противоборствующим сторонам контролировать процесс, создавая привилегированную организацию для обработки конфликтов [11, с. 4].

Необходимость решения этой ситуации привела к тому, что тради-

ционная, основанная на кантовской морали, ретрибутивная концепция наказания столкнулась со сторонниками относительных теорий наказания. Единство позиций сторонников относительных теорий основывается на том, что наказание предусматривает в себе достижения определённой полезной цели – удержание других членов общества от совершения преступления или исправление осуждённого [3, с. 55]. Оно может рассматриваться как исправление или запугивание, а также как фактор психологического принуждения или предотвращения уголовно-правовых конфликтов в будущем.

Универсализация и популяризация относительных концепций наказания, по нашему мнению, тесно связана с изменением представлений не только о сущности наказания и справедливости, но и роли в нём государства. Относительные концепции цели наказания тесно переплетаются с либеральными позициями конца XVIII – начала XIX века. В частности, с работами Вильгельма фон Гумбольдта, Лоренца фон Штейна, Алексиса де Токвиля, Джона Стюарта Милля и других, в которых определялось, что общество и лицо более важны, чем государство, в них формировалась концепция правового государства.

Изучая относительные концепции наказания следует отметить, что научная и законодательная идеализация наказания виновного для его исправления также известна с давних времён. Концепция наказания как исправления происходит от Платона. В 9 книге «Законов» он определяет, что «... по закону ни одно наказание не имеет целью причинение зла. Нет, наказание осуществляет одно из двух действий: оно делает наказанного или лучшим, или менее испорченным...» [12]. Философ признавал преступников морально больными людьми, возлагая на правосудие задачу лечения их душ. Его концепция основывается на трёх постулатах, которые трактуются учёными в современных концепциях уголовно-правового наказания. В частности, А.Ф. Фролова определяет, что первым постулатом Платона является то, что склонность к преступлению является душевной болезнью, вторым – наказание за



преступление является лекарством, которое является не вкусными, но полезными. И третий постулат устанавливает, что так называемым «врачом» для нарушителя должно быть государство [13, с. 106].

В качестве примера диалектики относительных концепций можно представить теорию психологического принуждения, изложенную немецким философом Ансельмом фон Фейербахом, который определял, что преступление вызывает у личности чувство удовлетворения. В связи с этим наказание должно вызывать у личности большее недовольство, чем то удовольствие, которое она получила, совершая преступление. Следовательно, по мнению философа, назначение наказания должно осуществляться в соответствии с тяжестью совершенного деяния [14, с. 264–265; 3, с. 56]. Следует отметить, что позиция А. Фейербаха также перекликается с концепцией утилитаризма, предложенной И. Бентамом [15, с. 53–54]. И. Бентам считал, что только удовольствие имеет в жизни человека высшую ценность. Поэтому концепция карательного правосудия является неудовлетворительной. Она пропагандирует принуждение к страданию без какой-либо компенсации в виде увеличения количества счастья. Соответственно, ретрибутивизм приводит не к уменьшению, а к увеличению страданий в мире. Таким образом, позиции утилитаристов в отношении наказания были однозначными – наказание оправдано только в том случае, если оно влечёт за собой хорошие результаты, превышающие плохие последствия непосредственного применения наказания [16, с. 208].

Утилитарная концепция стала преобладающей в англо-американской юридической доктрине XX века, ставя акцент на перевоспитании осуждённых и продвигая идею исправления во время пребывания в исправительных учреждениях (“correctional facility”). Однако она имела как своих сторонников, так и противников. Это дало возможность для появления так называемых промежуточных позиций между утилитаризмом и ретрибутивизмом, которые были изложены в работах Дж. Ролза и Х. Харта и в дальнейшем получили название консеквенциализма.

Понятие консеквенциализма происходит от латинского слова *consequens* – «следствие, вывод, результат» и сочетает в себе группу этических учений, которые определяют критерием нравственности поведения полученный результат (консеквент) [17]. Таким образом, любое действие может быть оправдано, если приведёт к необходимому результату.

В частности, исследования Х. Хартом императивной сущности права [18] привело его к выяснению этических принципов обязательности человеческого поведения, поскольку последнее тесно связано с выполнением приказов и применением насилия. Пытаясь выйти за пределы понимания права как олицетворения категорий «порядок», «угроза», «наказание», привычка» и «всеобщность», предложенного Дж. Остином и О. Контом, Х. Харт приходит к выводу, что понимание права как принудительных приказов должно измениться на право, выступающее сочетанием правил, которые налагают обязанности и предоставляют права [18, с. 50, 96–98]. В своей работе Х. Харт также затрагивает вопрос справедливости, акцентируя внимание на том, что категории «справедливость» и «несправедливость» по отношению к закону, судебному решению и человеческому поступку трактуются по-разному. Это объясняется позицией, по которой очерченные действия характеризуются моральными категориями «честный-нечестный» или «хороший-плохой». Со своей стороны, Х. Харт с целью воспроизведения истинного понятия справедливости как идеи восстановления баланса предлагает занимать по отношению к индивидам позицию «равный – неравный» во время распределения благ и привлечения к ответственности за проступок [18, с. 160–163].

Джон Роулз в своей «Теории справедливости» [19] в противоположность Х. Харту рассматривает категорию «справедливость» как честность. По его мнению, именно справедливость как честность имеет сильные аргументы в пользу принципа равной свободы совести, который, в свою очередь, уравнивает категории терпимости и общего блага. На основании этих умозаключений философ

также пытается найти наиболее справедливую реализацию максимы относительно трактовки всех одинаковых случаев одинаково, ища идеал справедливости между позитивистским пониманием права и предписаниями естественного права [19, с. 210].

Также в работе Дж. Ролза наше внимание в контексте применения альтернативных средств для решения уголовно-правового конфликта привлекает авторская концепция эмоций и реакций, которые формируются на базе нравственности личности и проявляются во время совершения проступка. В частности, исследователь определяет, что проступок влечёт за собой чувство вины и стыда (моральные чувства), от которых в большинстве случаев личность желает избавиться. Одним из таких способов является облегчение вины путём возмещения и прощения с целью получения доверия или дружбы [19, с. 422–424]. Понятно, что доверие или дружба со стороны лица, которому был нанесён ущерб путём совершения уголовного проступка, не рассматривались в концепции Дж. Ролза как конечная цель решения уголовно-правового конфликта. Однако эта позиция о возможности отбывания наказания другим способом, кроме причинения страдания, по нашему мнению, вошла в состав концепции восстановительного правосудия.

В итоге следует определиться с тем, что кризис традиционной концепции наказания, хотя и породил новые идеи относительно реакции общества на совершение преступлений небольшой тяжести, однако, предложенные для их реализации меры в зарубежной науке не имеют ничего общего с классической уголовной юстицией. То есть в большинстве это альтернативные средства, призванные решить уголовно-правовой конфликт без наступления таких последствий, как уголовное преследование, уголовная ответственность и наказание. Известный в Украине консультант по вопросам уголовного правосудия Говард Зер назвал эти изменения в западной и американской уголовно-правовой традиции «изменением объектива» во взгляде на преступление и правосудие [10],



что достаточно точно отражает переход от традиционного уголовного правосудия к восстановительному.

Выводы. Итак, анализ идей изучения и внедрения альтернативных способов решения уголовно-правового конфликта в отечественных и зарубежных учениях позволил нам рассмотреть их в нескольких измерениях: а) институционально-правовом, как учитывающих частные и публичные интересы в процессе восстановительного правосудия; б) публично властным, как форму решения политических и правовых конфликтов между государством и обществом; в) духовно-нравственном, как процедуры разрешения уголовно-правового конфликта без применения принуждения и с минимизацией вмешательства со стороны государства, с утверждением ценностей справедливости, гуманизма, равенства и т.д.

Таким образом, использованные в совокупности философско-правовые и этико-нравственные подходы сформулировали современную теоретическую модель применения альтернативных средств решения уголовно-правового конфликта с учётом исторического опыта.

Список использованной литературы:

1. Сацак Я.М. Проблема зла і примусу в праві. *Проблеми філософії права*. Том VIII–IX. Київ–Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2012. С. 117–124.

2. Карягина О.В. Эволюция идей примирения и посредничества при разрешении правовых конфликтов в государственно-правовых учениях XIX–XX вв. : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. 23 с.

3. Вереша Р.А., Лоенко К.Ю. Мета покарання: теорії (концепції), історія та сучасний стан. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. № 2(18). С. 54–61.

4. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.; за ред. проф. В.В. Сташиса, В. Я. Тація. 4-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2010. 456 с.

5. Законы Хаммурапи URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm> (дата обращения: 21.08.2019 р.).

6. Сочинения итальянских гуманистов эпохи Возрождения (XV век). / Под ред. Л.М. Брагиной. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1985, 384 с. URL: http://yakov.works/acts/15/3/human_00.htm (дата обращения: 22.08.2019 р.).

7. Суденко В.Е. Справедливость и наказание по И. Канту. *Вестник ассоциации вузов туризма и сервиса*. 2010. № 3. С. 42–47.

8. Гегель Г.В.Ф. Основы философии права, або Природне право і державознавство / пер. з нім. Київ : Юніверс, 2000. 336 с.

9. Брэдли Ф.Г. Этические исследования / Пер. с англ. Д. Бабушкиной. Изд-во Русской христианской гуманитарной академии. 2010. 421 с.

10. Зер Г. Зміна об'єктива: новий погляд на злочин та правосуддя / Пер. з англ. М. Яковлева. Київ : Унів. вид-во «Пульсари», 2004. 224 с.

11. Christie N. Conflicts as property. *British Journal of Criminology*, 1977. P. 1–15, URL: <https://criminologiacabana.files.wordpress.com/2015/10/nils-christie-conflicts-as-property.pdf> (дата обращения: 24.08.2019 р.).

12. Платон. Законы. URL: <http://lib.ru/POEEAST/PLATO/zakony.txt> (дата обращения: 23.08.2019 р.).

13. Фролова О.Г. Злочинність і система кримінальних покарань (соціальні, правові та кримінологічні проблеми й шляхи їх вирішення за допомогою логіко-математичних методів) : навчальний посібник. Київ : АртЕк, 1997. 208 с.

14. Харитонова О.В. Класична школа кримінального права. *Вісник Асоціації кримінального права України*. Електронне наукове видання. Випуск 1(8). 2017. С. 263–267.

15. Масликова И.И. Трансформации современного этического консеквенциализма: от гедонистического утилитаризма к утилитаризму желания. *Вісник НГУУ «КП»*. *Філософія. Психологія. Педагогіка*. 2015. Випуск 1. С. 51–56.

16. Моисеев С.В. Философия права. Курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. Новосибирск : Сиб. унив. изд-во, 2004. 262 с.

17. Консеквенциализм // Политология. Словарь. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/3762/КОНСЕКВЕНЦИАЛИЗМ> (дата обращения: 14.08.2019 р.).

18. Харп Г. Концепція права. Київ : Сфера, 1998. 238 с.

19. Ролз Джон. Теория справедливости / Под ред. проф. В.В. Целищева. Новосибирск : Издательство Новосибирского университета. 1995. 500 с. URL: https://baumands.files.wordpress.com/2011/02/24_rawls_theory_of_justice.pdf (дата обращения: 24.08.2019 р.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Симонцева Людмила Александровна – аспирант кафедры отраслевого права историко-юридического факультета Херсонского государственного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Simontseva Lyudmila Aleksandrovna – Postgraduate Student at the Department of Branch Law of the Faculty of History and Law of Kherson State University

mariyanna@i.ua



УДК 343.12:343.985(477)

ОСОБЕННОСТИ НАЧАЛЬНОГО ЭТАПА РАССЛЕДОВАНИЯ НЕЗАКОННОГО СБЫТА ТОВАРОВ, ПРЕДМЕТОВ И ВЕЩЕСТВ, ЗАПРЕЩЁННЫХ В ОБОРОТЕ

Руслан СОКОЛ,

преподаватель кафедры тактико-специальной и огневой подготовки
Одесского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются теоретические, организационные и тактические вопросы начального этапа расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте. Сконцентрировано внимание на содержании начального этапа расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте, особенностях проведения отдельных тактических операций.

Автор выделяет следственные ситуации, характерные для начального этапа расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте. Указываются следственные (розыскные) действия, негласные следственные (розыскные) действия и иные мероприятия, которые наиболее часто проводятся на начальном этапе расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте. Теоретически обоснована необходимость в организующей роли следователя при проведении оперативной закупки и задержании лица, совершившего незаконный сбыт.

Ключевые слова: досудебное расследование, следователь, уголовное производство, следственные (розыскные) действия, негласные следственные (розыскные) действия, незаконный сбыт.

FEATURES OF THE INITIAL STAGE OF THE INVESTIGATION OF THE ILLEGAL SALES OF GOODS, ITEMS AND SUBSTANCES PROHIBITED IN TURNOVER

Ruslan SOKOL,

Lecturer at the Department of Tactical Special and Fire Training
of Odessa State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article deals with the theoretical, organizational and tactical issues of the initial stage of the investigation of the illegal sale of goods, items and substances prohibited in circulation. The focus is on the essence of the content of the initial stage of the investigation of the illegal sale of goods, items and substances prohibited in circulation, the specifics of conducting certain tactical operations.

The author highlights the investigative situations characteristic of the initial stage of the investigation of the illegal sale of goods, items and substances prohibited in circulation. Indicates investigative (search) actions, secret investigative (search) actions and other activities that are most often carried out at the initial stage of the investigation of the illegal sale of goods, items and substances prohibited in circulation are indicated. Theoretically are justified the necessity for the organizing role of the investigator during the operational procurement and detention of the person who committed the illegal sale.

Key words: pre-trial investigation, investigator, criminal case, investigative (search) actions, secret investigative (search) actions, illegal sales.

Постановка проблемы. На сегодняшний день в Украине особое беспокойство у граждан вызывает совершение преступлений, связанных с незаконным сбытом товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте. Частично это обусловлено высоким уровнем латентности незаконного оборота наркотиков, что в определённой степени вызвано расформированием в 2015 году подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков МВД Украины, деятельность которых была ориентирована именно на выявление и расследование незаконного сбыта наркотических средств и психотропных веществ (ст. 307 УК Украины). Вновь созданные в структуре Национальной полиции подразделения

противодействия наркопреступности являются существенно меньшими по численности и не выполняют возложенные на них функции на уровне городских и районных отделов полиции. С другой стороны, в государстве наблюдается стабильно высокий уровень преступлений в сфере незаконного оборота оружия, что обусловлено проведением Операции объединённых сил на Востоке Украины и попаданием в связи с этим в гражданский оборот значительного количества боевого оружия.

Наконец, сложная социально-экономическая ситуация склоняет определённую часть населения к занятию нелегальной деятельностью, неотъемлемой составляющей которой является

незаконный сбыт товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте. Достичь эффективности досудебного расследования указанных преступлений можно лишь при должном его научно-методическом обеспечении, что обуславливает актуальность указанной проблематики.

Актуальность темы исследования подтверждается малой степенью исследования современного состояния, теоретических, организационных и тактических проблем начального этапа расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте.

Состояние исследования. Отдельным вопросам расследования незаконного сбыта товаров,



предметов и вещей, запрещённых в обороте, уделено внимание в научных работах К.В. Антонова, А.М. Бандурки, В.П. Бахина, В.Д. Берназа, А.Ф. Волобуева, В.П. Захарова, А.В. Ищенко, Н.С. Карпова, И.П. Козаченко, В.К. Лисиченко, Д.Й. Никифорчука, Ю.Ю. Орлова, В.Л. Ортынского, А.А. Подобного, Н.А. Погорецкого, В.Е. Тарасенко, И.Ф. Харабериюша, В.Ю. Шепитько и других учёных.

Целью и задачей статьи является исследование современного состояния, теоретических, организационных и тактических особенностей начального этапа расследования незаконного сбыта товаров, предметов и вещей, запрещённых в обороте.

Изложение основного материала. Наличие проблемы расследования незаконного сбыта товаров, предметов и вещей, запрещённых в обороте, подтверждается данными официальной статистики. Согласно этим данным по Украине в 2007 году было выявлено 16 297 фактов незаконного сбыта наркотиков (ст. 307 Уголовного кодекса Украины), в 2008 году – 16 143, в 2009 году – 15 974, в 2010 году – 16 246, в 2011 году – 15 578, в 2012 году – 13 712, в 2013 году – 4 937, в 2014 году – 5 399, в 2015 году – 4 284, в 2016 году – 1 172, в 2017 году – 3 264, в 2018 году – 3 811 [2; 4]. Анализируя эти показатели в динамике за 2007–2018 гг., становится очевидным существенное уменьшение количества учённых наркопреступлений. На фоне высокого уровня латентности указанные показатели свидетельствуют о недостаточно эффективной работе по выявлению и расследованию фактов незаконного сбыта наркотиков.

Довольно интересная ситуация наблюдается применительно к выявлению фактов незаконного сбыта оружия и взрывчатых веществ. Так, за 2013 год было официально зарегистрировано 6 849 фактов незаконного обращения с оружием, боевыми припасами или взрывчатыми веществами, (ст. 263 УК Украины), за 2014 учтено 6 914 таких фактов, за 2015 год – 6 899, за 2016 – 5 976, за 2017 – 7 677, за 2018 – 7 262 [2]. Учитывая значительное поступление нелегального оружия в гражданский оборот за последние несколько лет, о чём неоднократно отмечалось в средствах массовой информации и научной

литературе, стабильность указанных показателей также свидетельствует о недостаточной работе правоохранительных органов по выявлению и расследованию фактов незаконного сбыта оружия.

При расследовании незаконного сбыта товаров, предметов и вещей, запрещённых в обороте, значительное место занимает именно начальный этап расследования этой категории уголовных правонарушений, поскольку именно на этом этапе выполняется основной объём работы, связанный со сбором и фиксацией доказательств.

В теории криминалистики при рассмотрении методик расследования отдельных видов преступлений принято условно распределять процесс расследования на начальный и последующий этапы. Основываясь на положениях ч. 1 ст. 214 УПК Украины [1, ст. 214], следует определить, что начальный этап расследования начинается с момента подачи заявления, сообщения о совершенном уголовном правонарушении или после самостоятельного выявления (следователем, прокурором) с любого источника обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении уголовного преступления. Указанные обстоятельства являются основаниями для внесения сведений в Единый реестр досудебных расследований и начала досудебного расследования. В свою очередь последующий этап расследования, по мнению известных авторов [3, с. 378], начинается с момента привлечения лица к уголовной ответственности. Согласно положениям ст.ст. 3, 276 УПК Украины последующий этап расследования начинается с момента сообщения лицу о подозрении в совершении уголовного преступления.

По результатам экспертного опроса 58 работников следственных подразделений Национальной полиции со значительным опытом работы установлено, что наиболее распространённой следственной ситуацией на начальном этапе расследования незаконного сбыта товаров, предметов и вещей, запрещённых в обороте, является проведение мероприятий по контролю за совершением преступления в форме *оперативной закупки* с последующим задержанием подозреваемого при оперативном сопровождении и исполь-

зовании возможностей работников соответствующего оперативного подразделения.

Оперативная закупка является наиболее действенным негласным следственным (розыскным) действием и тактической операцией в вопросе документирования незаконного сбыта товаров, предметов, вещей, запрещённых в обороте. Основная цель оперативной закупки заключается в изблечении незаконного сбыта запрещённых товаров, предметов или вещей путём их закупки оперативными работниками или конфиденциальными сотрудниками (негласными работниками) по заранее спланированной оперативной комбинации, в которой такой сотрудник легендируется под покупателя (закупщика).

Преимущества оперативной закупки в практической плоскости очевидны. В первую очередь это относительная простота проведения этого мероприятия работниками правоохранительных органов, надёжное обеспечение доказательной базы свидетелями в процессе уголовного производства, возможность привлечения к его проведению широкого контингента лиц, в частности, сотрудников полиции, негласных сотрудников и других граждан с их согласия, а также возможность использования закупки для документирования преступной деятельности как розничных торговцев, так и оптовых сбытчиков [8, с. 168]. Однако, учитывая осведомлённость многих лиц, причастных к противоправной деятельности, касательно вопросов организации и тактики проведения оперативной закупки, существует необходимость выяснения уровня информированности подозреваемых в указанном направлении и построения с учётом этого тактики проведения этого мероприятия.

Отметим, что с тактической стороны бессмысленно проводить оперативную закупку, если результаты её проведения в дальнейшем будут признаны судом недопустимым доказательством. Ч. 3 ст. 271 УПК запрещает во время подготовки и проведения мероприятий по контролю за совершением преступления провоцировать (подстрекать) лицо на совершение этого преступления с целью его дальнейшего изблечения [1, ст. 271]. В противном случае, как определяет законодатель, получен-



ные таким образом вещи и документы не могут быть использованы в уголовном производстве.

Как справедливо отмечают В.Е. Тарасенко и Р.В. Тарасенко, о наличии провокации (подстрекательства) свидетельствует возникновение у лица намерения совершить незаконный сбыт вследствие обращения или иного воздействия со стороны следователя (или лица, действующего по его заданию), когда лицо принимает подготовительные меры к совершению преступления после такого контакта [8, с. 171]. В этом случае умысел у человека на совершение незаконного сбыта носит определённый (конкретизированный) характер по отношению к покупателю (им является лицо, которое вызвало намерение совершить преступление) [8, с. 171].

В связи с этим существует необходимость проведения следователем предварительного инструктажа оперативных работников, осуществляющих оперативное сопровождение соответствующего уголовного производства, а также лица, привлекаемого к конфиденциальному сотрудничеству в роли покупателя, на предмет недопущения подстрекательства лица к совершению незаконного сбыта.

На завершающем этапе проведения оперативной закупки товаров, предметов и веществ, запрещённых к обороту, происходит задержание лица или лиц, чьи противоправные действия негласно фиксировались во время проведения мероприятий по контролю за совершением преступления и проведения других негласных следственных (розыскных) действий. В теории криминалистики [6, с. 90–91] задержанию лица по подозрению в совершении уголовного преступления отведено важное место, а содержание указанного процессуального действия рассматривается в контексте проведения тактической операции – «*задержание преступника*».

Задержание лица, совершившего незаконный сбыт, занимает важное место в системе мер обеспечения уголовного производства, определённых в ст. 131 УПК Украины [1, ст. 131]. В результате этого создаются необходимые условия для выяснения причастности этого лица к совершению незаконного сбыта и решения вопроса

о применении к нему меры пресечения, в т.ч. в виде содержания под стражей. В конце концов, задержание лица исключает саму возможность скрыться от органов досудебного расследования и суда, препятствовать установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию в уголовном производстве (ст. 91 УПК Украины).

Отметим, что в последние годы в практической деятельности Национальной полиции задержание лиц, совершивших незаконный сбыт товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте, осуществляется в рамках уголовного производства после проведения мероприятий по контролю за совершением преступления в форме оперативной закупки. По результатам анкетирования 284 работников следственных подразделений Национальной полиции установлено, что мероприятия по контролю за совершением преступления проводятся в рамках уголовного производства, о чём высказались 97% (276) респондентов.

На сегодняшний день оперативная закупка, предшествующая задержанию подозреваемого, проводится с участием следователя в соответствии с планом, который утверждается следователем и руководителем уполномоченного оперативного подразделения [6, с. 92]. Типовой план проведения оперативной закупки предусматривает разделение участников проведения этого мероприятия на группу документирования, которая осуществляет задачи по фиксации проводимого мероприятия, и группу задержания, усилия которой направлены на физический захват фигурантов, сохранение источников криминалистически значимой информации, недопущение и пресечение попыток со стороны фигурантов уничтожить доказательства, скрыться с места происшествия и т.п.

Целесообразно акцентировать внимание на том, что операция по задержанию и внимание сотрудников полиции, которые входят в состав группы задержания, должны быть направлены на сохранение и фиксацию следов, характерных для незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте [5, с. 103]. В частности, это следы, имеющиеся на теле и одежде фигуранта, при нём и в его вещах, а также в окружающей обстановке – на

месте происшествия. Следует сгруппировать их следующим образом:

- предмет преступления (товары, предметы и вещества);
- денежные средства и другие ценности, полученные подозреваемым от незаконного сбыта;
- сырьё, оборудование, предметы и принадлежности, приспособления, используемые для изготовления или переработки товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте;
- следы-наслоения люминесцентного вещества, которое было использовано при документировании незаконного сбыта, на денежных средствах, открытых участках тела подозреваемого (пальцы, ладони, шея, лицо), на одежде подозреваемого (рукава, участки около карманов или пуговиц, воротник), на предметах быта и объектах, к которым подозреваемый прикасался после контакта с замеченными объектами, в т.ч. тайниках и местах хранения ценностей.

Вполне естественно, что подозреваемый в момент задержания будет пытаться избавиться от этих следов, поэтому следователь на подготовительном этапе задержания должен проинструктировать сотрудников полиции, которые входят в состав группы задержания, о необходимости принятия мер по сохранению источников доказательственной информации на месте задержания и недопущения (прекращения) попыток со стороны подозреваемых их уничтожить.

Отметим, что тактическая операция по задержанию подозреваемого в совершении незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте, является составляющей частью операции по проведению оперативной закупки и охватывается её планом.

Особое внимание следует уделить использованию заранее идентифицированных (помеченных) средств во время проведения оперативной закупки. Так, ст. 273 УПК Украины предусматривает возможность использования при проведении негласных следственных (розыскных) действий заранее идентифицированных (помеченных) средств. Под заранее идентифицированными (помеченными) средствами следует понимать объекты материального мира, на которые наносится специальная



пометка, что позволяет отличить указанные объекты от массы однородных [7, с. 278–279]. С криминалистической точки зрения использование заранее идентифицированных (помеченных) средств обусловлено необходимостью доказательств виновности лица в совершении преступления путём фиксации факта следового контакта подозреваемого (следовоспринимающий объект) с заранее помеченными средствами (следообразующий объект), которыми могут быть денежные средства, товары, предметы и вещества, запрещённые в обороте, документы и др. Использование таких средств позволяет следователю эффективно их отыскивать и идентифицировать, обнаруживать предметы окружающей обстановки, к которым подозреваемый мог прикасаться после следового контакта и реализации объективной стороны преступления (тайники, схроны и т.д.), выявлять местонахождение помеченного объекта или цепь посредников при передаче заранее помеченного объекта [7, с. 283–284]. Применение заранее идентифицированных (помеченных) средств является характерной и неотъемлемой чертой документирования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте, независимо от объекта, сбыт которого документируется (наркотические средства, оружие, взрывчатые вещества, специальные технические средства и т.п.).

Начальный этап расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте, когда факт незаконного сбыта установлен, подозреваемый задержан с личным после совершения преступления, характеризуется тем, что в такой ситуации главным направлением деятельности следователя является сбор и процессуальное закрепление доказательств причастности лица к совершению преступления.

По результатам анкетирования 284 работников следственных подразделений Национальной полиции установлено, что наиболее распространёнными следственными (розыскными) действиями на начальном этапе расследования незаконного сбыта являются:

– обыск лица (подозреваемого) – о чём высказались 92% (262) респондентов;

– освидетельствование – 62% (177) респондентов;

– обыск жилища или иного владения лица, где находятся соответствующие товары, предметы и вещества, а также следы преступления – 98,5% (280) респондентов;

– осмотр места происшествия, в т.ч. места задержания подозреваемого, места обнаружения следов преступления и вещественных доказательств, помещений, где хранились товары, предметы и вещества – 65% (184) респондентов;

– допрос подозреваемого, свидетелей – 99% (282) респондентов.

Начальный этап расследования незаконного сбыта также характеризуется завершением запланированных негласных следственных (розыскных) действий, формированием материалов по результатам их проведения, предоставлением их прокурору и рассекречиванием материальных носителей. Наиболее часто по данной категории дел параллельно с мероприятиями по контролю за совершением преступления проводятся аудио-, видеоконтроль лица, аудио-, видеоконтроль места, снятие информации с транспортных телекоммуникационных сетей, наблюдение за лицом, вещью или местом.

В дальнейшем лицу, задержанному по подозрению в совершении незаконного сбыта, сообщается о подозрении в порядке ст.ст. 276–279 УПК Украины, проводятся следственные (розыскные) действия дальнейшего этапа расследования, назначаются криминалистические экспертизы материалов, веществ и изделий, в том числе экспертиза наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, экспертиза оружия и следов и обстоятельств его использования, экспертиза веществ химических производств и специальных химических веществ, фототехническая, портретная экспертиза, экспертиза видео-, звукозаписи, криминалистическая биологическая экспертиза и др.

Выводы. Таким образом, начальный этап расследования незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте, характеризуется организацией и проведением мероприятий по контролю за совершением преступления в форме оперативной закупки, а также сопутствующим

проведением других негласных следственных (розыскных) действий, направленных на негласную фиксацию действий подозреваемого, с целью дальнейшего его задержания и проведения неотложных следственных (розыскных) действий, предусмотренных главой 20 УПК Украины (обыск, обыск лица, освидетельствование, осмотр, допрос подозреваемого, свидетелей).

Тактическая операция по задержанию подозреваемого в совершении незаконного сбыта товаров, предметов и веществ, запрещённых в обороте, является составляющей частью операции по проведению оперативной закупки и охватывается её планом. Применение заранее идентифицированных (помеченных) средств является характерной и неотъемлемой чертой документирования незаконного сбыта, независимо от объекта, сбыт которого документируется (наркотические средства, оружие, взрывчатые вещества, специальные технические средства и т.п.).

Важная роль в организации проведения оперативной закупки и задержания лица, совершившего незаконный сбыт, принадлежит следователю, который должен на подготовительном этапе проинструктировать сотрудников, входящих в состав группы задержания, о необходимости принятия мер по сохранению источников доказательственной (криминалистически значимой) информации и недопущению (прекращению) попыток со стороны подозреваемых их уничтожить (избавиться от них).

Список использованной литературы:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13. 04. 2012 р. № 4651-VI: станом на 18.10. 2018 р. № 2147а-19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата обращения: 16. 08. 2019).
2. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2013–2018 рр.: статистична інформація. *Офіційний сайт Генеральної прокуратури України*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (дата обращения: 08.09.2019).
3. Криміналістика: підручник/В.Д.Берназ, В.В. Бірюков, А.Ф. Волобуєв ; за заг. ред. А.Ф. Волобуєва; МВС України,



Харків. нац. ун-т внутр. справ.
Харків : ХНУВС, 2011. 665 с.

4. Стан та структура злочинності в Україні за 2007 – по 20.11.2012 рр. : статистика МВС. *Офіційний сайт МВС України*. URL: <http://mvs.gov.ua> (дата обращения: 08.09.2019).

5. Сокол Р.С. Використання задалегідь ідентифікованих (помічених) засобів під час документування незаконного збуту товарів, предметів і речовин, заборонених до обігу. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. № 2. С. 102–105.

6. Сокол Р.С. Організація затримання особи, яка вчинила незаконний збут товарів, предметів і речовин, заборонених до обігу. *Службова підготовка як система заходів, спрямованих на удосконалення знань, умінь та навичок працівників Національної поліції України* : круглий стіл, 02 листопада 2018 р. Одеса : ОДУВС, 2018. С. 89–96.

7. Сучасні методи досудового розслідування кримінальних правопорушень : підручник / О.М. Цільмак, О.Є. Користін, О.М. Заєць, Р.С. Сокол та ін.; за заг. ред. О.М. Цільмак. Одеса : Фенікс, 2017. 352 с.

8. Тарасенко В.Є., Тарасенко Р.В. Правові засади діяльності кримінальної поліції в інтересах кримінального судочинства : монографія. Одеса : видавець ОДУВС, 2018. 240 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сокол Руслан Сергеевич – преподаватель кафедры тактико-специальной и огневой подготовки Одесского государственного университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sokol Ruslan Sergeevich – Lecturer at the Department of Tactical Special and Fire Training of Odessa State University of Internal Affairs

romfomen@gmail.com

УДК 349.6 (477):631.6.02

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ВОД В УКРАИНЕ

Алла СОКОЛОВА,

доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование правового обеспечения охраны вод (водных объектов) в Украине, осуществляется анализ юридической литературы, посвященной изучению объектов, мер охраны вод (водных объектов) и классификации последних. Раскрывается правовой механизм обеспечения правовой охраны вод (водных объектов). Обосновано, что экологическое законодательство Украины в области охраны вод (водных объектов) требует усовершенствования. Указываются направления совершенствования данного законодательства, а именно разработка и принятие специального нормативно-правового акта, нормы которого бы регулировали все основные вопросы правовой регламентации в сфере охраны вод (водных объектов) – Закона Украины «Об охране вод». Предложена структура этого Закона.

Ключевые слова: водное законодательство, правовая охрана вод (водных объектов), меры по охране вод (водных объектов), Закон Украины «Об охране вод».

ISSUES OF LEGAL REGULATION OF WATER PROTECTION IN UKRAINE

Alla SOKOLOVA,

Doctor of Law, Associate Professor, Head of Department
of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article conducts a theoretical study of the legal protection of water (water bodies) in Ukraine. The analysis of legal literature on the study of objects, measures for the protection of water (water bodies) and their classification are carried out. The legal mechanism for ensuring the legal protection of waters (water bodies) is disclosed. It is proved that the environmental legislation of Ukraine in the sphere of protection of water (water bodies) needs improvement. The directions of improvement of the given legislation are indicated, namely the development and adoption of a special regulatory act, the norms of which would regulate all the main issues of legal regulation in the sphere of protection of water (water bodies) – the Law of Ukraine “On Water Protection”. The structure of this Law is proposed.

Key words: water legislation, legal protection of water (water bodies), measures for the protection of water (water bodies), Law of Ukraine “On Water Protection”.

Постановка проблемы. Воды являются одним из основных компонентов окружающей природной среды. Основные функции, которые выполняют воды, а именно экологическую, экономическую и культурно-оздоровительную, трудно переоценить, поэтому и вопросы охраны вод (водных объектов) должны быть в центре внимания специалистов-правоведов.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы учёными, которые изучают проблемы водного права и законодательства, что и обуславливает необходимость проведения тщательного исследования состояния системы законодательства в области охраны вод (водных объектов).

Состояние исследования. Научный анализ проблем правовой охраны природных ресурсов, в том числе и вод, проводился такими учёными в области экологического права, как В.И. Андрейцев, М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, А.П. Гетьман, О.С. Колбасов, О.И. Крассов, Н.В. Локтева и др. Исследования упомянутых и других специалистов в этой сфере непосредственно не касались проблем правового обеспечения охраны вод (водных объектов), поэтому на сегодняшний день решение вопроса надлежащего правового регулирования охраны и использования данных объектов является особенно важным.



Целью и задачей статьи является исследование водного законодательства, научных трудов в сфере охраны вод и формирование теоретических положений, предложений по совершенствованию действующего законодательства в указанной сфере.

Изложение основного материала. Закон Украины «Об основных основах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2030» от 28.02.2019 г. (вводится в действие с 01.01.2020 г.) определяет, что на протяжении длительного времени экологическое развитие государства сопровождается несбалансированной эксплуатацией природных ресурсов, низкой приоритетностью вопросов защиты окружающей природной среды и т.д. [1]. Общеизвестно, что одним из наиболее уязвимых и ограниченных объектов окружающей природной среды являются воды, которые, по сути, обеспечивают существование растительного и животного мира, отдельного человека и населения планеты в целом. Учитывая все это, Водный кодекс Украины (далее – ВК Украины) [2] определяет и закрепляет правовое положение вод (водных объектов) на территории Украины как национальное достояние Украины, при этом в нем подчёркивается, что это одна из природных основ его экологического и социального развития.

Между тем законодатель, характеризуя состояние охраны вод в стране, указывает, что: «Украина является одной из наименее обеспеченных водой стран Европы, при этом водопользование в стране осуществляется преимущественно нерационально. В результате токсичного, микробиологического и биогенного загрязнения происходит ухудшение экологического состояния речных бассейнов, а также прибрежных вод и территориальных вод Чёрного и Азовского морей. Особенно следует отметить неудовлетворительное состояние причерноморских лиманов, большинство из которых принадлежит к природно-заповедному фонду и является уникальным рекреационным ресурсом. Кроме того, подземные воды Украины во многих регионах по своим качествам не отвечают установленным требованиям к источникам водоснабжения, что связано прежде всего с антропогенным загрязнением, а интенсивное их использование приводит к истощению горизонтов подземных вод» [1].

Исходя из вышесказанного, практические и теоретические проблемы охраны вод (водных объектов) определяются именно этим состоянием и количеством водных ресурсов Украины. По мнению специалистов, такое внимание субъектов правотворчества вызвано несколькими обстоятельствами: климатическими особенностями, ограниченными запасами вод, высоким уровнем их загрязнения, необходимостью охраны водных биоресурсов и сферы их обитания, экологическими интересами в связи с работой транспорта, предприятий энергетики, обеспечения прав населения, ведущего традиционный образ жизни, сохранением рекреационных возможностей использования водных объектов и т.д. [3, с. 551].

Приступая к рассмотрению вопроса, отметим, что правовая охрана вод (водных объектов) в Украине обеспечивается Конституцией Украины (1996 г.), ВК Украины (1995 г.) и законами Украины «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.), «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» (2002 г.), «Об утверждении государственной целевой программы развития водного хозяйства и экологического оздоровления бассейна реки Днепр на период до 2021 года» (2012 г.) и др. Как утверждают учёные, значение правового регулирования водных объектов подтверждается тем, что практически в любом законе, составляющем отрасль экологического права, содержатся нормы, регулирующие охрану и использование водных объектов [4, с. 478–479].

Кроме законов и кодексов, отношения, которые возникают в связи с охраной вод (водных объектов), регулируются распоряжениями и указами Президента Украины, а также постановлениями Кабинета Министров Украины, нормативными актами министерств Украины и другими актами законодательства Украины. К перечисленному следует добавить международные нормативно-правовые акты, регламентирующие международные правоотношения по охране вод, среди которых такие конвенции: О водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом как среда обитания водоплавающих птиц от 02.02.1971 г. [5]; Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25.02.1991 г. [6]; Об охране и использова-

нии трансграничных водотоков и международных озёр от 17.03.1992 г. [7] и др.

Среди источников законодательства в области охраны вод особое место занимает ВК Украины. Регулированию указанных отношений посвящён раздел IV Кодекса, содержащий главы: «Пользование землями водного фонда»; «Водоохранные зоны и зоны санитарной охраны»; «Водные объекты природно-заповедного фонда»; «Охрана вод от загрязнения, засорения и истощения»; «Предотвращение вредного действия вод и аварий на водных объектах, ликвидация их последствий».

Особенно следует отметить, что согласно водному законодательству все воды (водные объекты) подлежат охране от загрязнения, засорения, истощения и других действий, которые могут ухудшить условия водоснабжения, нанести ущерб здоровью людей, вызвать уменьшение рыбных запасов и других объектов водного промысла, ухудшение условий существования диких животных, снижение плодородия земель и другие неблагоприятные явления вследствие изменения физических и химических свойств вод, снижения их способности к естественному очищению, нарушения гидрологического и гидрогеологического режима вод (ст. 95 ВК Украины).

Таким образом, мероприятия по охране вод (водных объектов) можно классифицировать на следующие виды: направленные на непосредственную охрану как самих вод (водных объектов), так и территорий их нахождения. К первому относятся установление правил охраны и использования вод (водных объектов), определённых запретов. Примером могут служить запрет введения в действие предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод; запрет сброса в водные объекты отходов и мусора; запрет загрязнять, засорять поверхность водосборов и ледового покрова водоёмов, водотоков, а также морей, их заливов и лиманов; запрет на сброс каких-либо оборотных вод в водные объекты, отнесённые к категории лечебных и т.д.

Добавим, что установлены (и это примечательно) предупредительные меры по предотвращению загрязнения вод удобрениями и химическими средствами защиты растений; подземных вод и т.д., а для юридических и физических лиц – определённые обязанности (по обеспе-



чению охраны вод от загрязнения и засорения вследствие потерь масла, топлива, химических, нефтяных и иных загрязняющих веществ; по обеспечению охраны подземных вод, а также обустройство локальными сетями наблюдательных скважин для контроля за качественным состоянием этих вод и т. д.). Также следует подчеркнуть, что в отдельных статьях ВК Украины, посвящённых охране различных видов вод (водных объектов): внутренних морских вод и территориального моря; подземных вод; водных объектов, отнесённых к категории лечебных, указаны либо основные характеристики их правового режима, либо содержатся только отсылочные нормы.

Второй вид мер по охране вод (водных объектов) характеризуется тем, что соответствующие мероприятия направлены на охрану территорий, на которых находятся указанные объекты. Прежде всего это водные объекты, отнесённые к природно-заповедному фонду. Так, указанные объекты охраняются и используются в соответствии с требованиями, установленными Законом Украины «О природно-заповедном фонде Украины» (1992 г.), и на этих объектах запрещается проведение любой деятельности, которая противоречит их целевому назначению. Кроме того, водное и земельное законодательство Украины предусматривает порядок и условия пользования землями водного фонда Украины. Так, к ним относятся земли, занятые морями, реками, озёрами, водохранилищами, другими водными объектами, болотами, островами, не покрытыми лесами; прибрежными защитными полосами вдоль морей, рек и вокруг водоёмов, за исключением земель, занятых лесами; гидротехническими, другими водохозяйственными сооружениями и каналами, а также земли, выделенные под полосы отвода для них; береговыми полосами водных путей (ст. 4 ВК Украины). Данные земли в основном предназначены для охраны водных объектов от загрязнения, засорения, истощения и осуществления хозяйственной деятельности, связанной с их использованием.

Также среди системы мероприятий, направленных на охрану вод, следует назвать меры по предотвращению вредного воздействия вод и аварий на водных объектах, ликвидации их последствий. Например, при проектировании водохозяйственных и других объектов должно

учитываться возможное вредное воздействие вод, а при эксплуатации этих объектов следует принимать меры по его предотвращению, речь идёт о: создании лесонасаждений на прибрежных защитных полосах, склонах, балках и оврагах; строительстве противозерозионных гидротехнических сооружений, земляных валов, водосбросов, защитных дамб, водохранилищ-регуляторов; сооружении дренажа; укреплении берегов и тому подобное. Также предусмотрены неотложные меры по предотвращению стихийного бедствия, вызванного вредным воздействием вод, аварий на водных объектах и ликвидации их последствий (ст. 108 ВК Украины). Позитивным следует признать закрепление в Кодексе перечня видов вредного воздействия вод, элементами которого выступают последствия наводнения, приведшие к затоплению и подтоплению земель и населённых пунктов; разрушение берегов, защитных дамб и других сооружений; заболачивание, подтопление и засоление земель, вызванные повышением уровня грунтовых вод вследствие ненормированной подачи воды во время орошения и др.

Следует отдельно остановиться на том, что новацией ВК Украины выступает законодательное требование разработки и исполнения с целью уменьшения потенциального негативного влияния затоплений на жизнедеятельность людей, окружающую природную среду, культурное наследие и хозяйственную деятельность планов управления рисками затопления. На наш взгляд, составление данных планов следует признать целесообразным, так как законодатель подчёркивает, что на территории Украины сохраняется высокий риск возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Представляется, что внедрение системы управления экологическими рисками во всех сферах национальной экономики будет способствовать предотвращению катастроф техногенного и экологического характера [1].

Заслуживает внимания и то, что в ВК Украины предусмотрены правовые меры (инструменты, средства, направления деятельности) по охране вод (водных объектов), а именно разработка и реализация программ в области использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов; стандарти-

зация и нормирование в этой области; ведение государственного учёта вод; ведение водного кадастра; контроль за использованием и охраной вод и воспроизводством водных ресурсов; ведение мониторинга вод; установление мер юридической ответственности за нарушение водного законодательства и т. д.

В экологическом законодательстве, как справедливо подчёркивают специалисты, имеются и недостатки в сфере охраны вод. Так, указывается, что действующая система мониторинга вод является неэффективной и устаревшей, не отвечает современным европейским стандартам, поэтому система государственного управления в сфере охраны вод нуждается в реформировании и переходе к интегрированному управлению водными ресурсами по бассейновому принципу [1]. Как известно, на эффективность правовой охраны вод влияют прежде всего механизмы управления водными ресурсами, среди которых значительную роль играют бассейновые округа и бассейновые советы. Как отмечает С.А. Боголюбов, бассейновый подход к управлению охраной вод служит принципом эффективного регулирования водных отношений и охраны вод [4, с. 494]. Добавим, что, исходя из реалий, определённые изменения и дополнения были внесены в ВК Украины. Так, в Украине установлены 9 районов бассейнов рек: Днепр, Дунай, Дон, Висла, Южный Буг и др. Также предусмотрены разработка и исполнение планов управления речными бассейнами для достижения экономических целей, которые установлены для каждого района речного бассейна и определены основные элементы этих планов.

Ещё одной новацией ВК Украины являются положения о бассейновом совете – консультативно-совещательном органе в пределах территории речного бассейна, образующемся при центральном органе исполнительной власти, реализующем государственную политику в сфере развития водного хозяйства, с целью обеспечения рационального использования, охраны вод и воспроизводства водных ресурсов, интегрированного управления ими. Они разрабатывают предложения и обеспечивают согласование интересов предприятий, учреждений и организаций в области использования и охраны вод, а также воспроизводства водных ресур-



сов в пределах бассейна. Практическая реализация решений этих бассейновых советов состоит в том, что они учитываются при разработке планов управления бассейном и реализации мероприятий по рациональному использованию и охране вод, воспроизводству водных ресурсов (ст. 13-3 ВК Украины).

К сказанному следует дополнить, что важным для определения правовой охраны водных объектов является их понятие. Так, водный объект – это природный или созданный искусственно элемент окружающей природной среды, в котором сосредотачиваются воды (море, лиман, река, ручей, озеро, водохранилище, пруд, канал, а также водоносный горизонт) (ст. 1 ВК Украины) [2].

Учёные называют признаки, присущие объектам правового регулирования экологического права, а именно: естественное происхождение; экологическая зависимость и состояние в цепи экосвязей; выполнение жизнеобеспечивающих функций, определяющих их социально-экологическую ценность для общества и человека [8, с. 37].

Как видим, приведённое определение водного объекта предполагает не только природное, но и искусственное его происхождение. Этот критерий сегодня имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку на территории Украины сегодня насчитывается огромное количество природных водных объектов (рек – 63119, озёр – 7000) и искусственных объектов (водохранилищ – 1103, прудов – 48000) и др. [9, с. 52, 54]. Исходя из происхождения объектов (искусственное или природное), значительно расширен перечень объектов правового регулирования в исследуемой сфере. Кроме того, отнесение водных объектов к искусственным либо к природным является одной из характеристик, которые учитываются при определении формы собственности (собственность Украинского народа; частная), что следует из Земельного кодекса Украины (ст. 59), где определено, что гражданам и юридическим лицам по решению органов исполнительной власти или органов местного самоуправления могут безвозмездно передаваться в собственность замкнутые естественные водоёмы (общей площадью до 3 гектаров) [10].

При определении режима охраны конкретных вод (водных объектов)

необходимо учитывать следующие их характеристики: принадлежность (право собственности, право пользования) вод (водных объектов); виды водопользования (общее, специальное, неспециальное); качество воды (характеристику состава и свойств воды, которые определяют её использование для конкретных целей; виды вод (водных объектов); значение водных объектов (общегосударственного и местного значения); состав земель водного фонда.

Правоведы, исследуя процесс обновления подотраслей экологического законодательства, указывают направления усовершенствования законодательства. Подчёркивается, что в условиях активного правотворчества могут возникать некоторые нестыковки и несоответствия лесного, земельного и иного природоресурсного права и законодательства с законами иных отраслей права и законодательства, как следствие, может возникнуть необходимость внесения изменений и дополнений в законы. Если таких назревших изменений накапливается достаточное количество, а анализ применения обсуждаемого акта «кричит» о бездействии права собственности, о необходимости нового качества этого акта, то готовится его новая редакция. Есть и третий вариант законодательной техники – подготовка и принятие совершенно нового закона на ту же тему. Это рекомендуется делать при смене социально-экономического направления развития страны, изменениях форм собственности, качественном изменении политической обстановки и конституционного строя, диаметральной повороте дальнейшего движения общества и государства [4, с. 518–529].

При обновлении законодательства в сфере охраны вод (водных объектов) для Украины наиболее целесообразным и оправданным является третий вариант законодательной техники – принятие нового Закона Украины «Об охране вод», так как, несмотря на установленную ВК Украины (ст. 6) исключительную собственность на воды (водные объекты) Украинского народа, Земельный кодекс Украины (ст. 59), как уже было сказано, предусматривает частную собственность на замкнутые природные водные объекты. Данное положение Кодекса пока следует рассматривать как установление потенциальной возможности частной собственности на водоёмы, так как зако-

нодательно не определены обязательные элементы института частной собственности на эти объекты.

В новом предлагаемом Законе Украины «Об охране вод» следует в общих положениях дать определение понятия «охрана вод (водных объектов)», а также основных понятий и терминов, которые в нем употребляются, в частности, объект охраны; принципы в области охраны. Во II разделе желательно закрепить полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в указанной области; III раздел посвятить контролю в данной области; IV – системе мер в области охраны вод (водных объектов); V – госстандартам и нормативам в области охраны вод (водных объектов); раздел VI – охране вод (водных объектов) при осуществлении хозяйственной деятельности; раздел VII – финансированию в сфере охраны вод (водных объектов); VIII – государственному учёту и мониторингу в области охраны вод (водных объектов); IX – предотвращению вредного воздействия вод и аварий на водных объектах и ликвидации их последствий; X – ответственности за нарушения законодательства об охране вод (водных объектов); XI – международным отношениям в области охраны вод.

Выводы. Как показывает исследование, большинство отношений в сфере охраны вод регулируется постановлениями правительства или иными подзаконными нормативно-правовыми актами, что нельзя признать целесообразным. Соответственно, необходимо провести тщательный анализ указанного законодательства, устранить противоречия и декларативные положения, дублирование и т.д., что, в свою очередь, будет способствовать развитию и усовершенствованию водного права и законодательства Украины. Исходя из этого, считаем необходимым разработать и принять единый закон, который бы регламентировал отношения в сфере охраны вод (водных объектов).

Список использованной литературы:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.



2. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

3. Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольф. Экологическое право : учебник для вузов / отв. ред. О.Л. Дубовик. Москва : Эксмо, 2005. 768 с.

4. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права : учебник для магистров. Москва : Юрайт, 2011. 607 с.

5. Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів : Закон України від 29.10.1996 р. № 437/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 50. Ст. 279.

6. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 19.03.1999 р. № 534-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 18. Ст. 153.

7. Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер : Закон України від 01.07.1999 р. № 801- XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 34. Ст. 282.

8. Балашенко С.А., Демичев Д.М. Экологическое право : учебное пособие. Минск : Ураджай, 1999. 389 с.

9. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. Київ : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д.С. 2017. 308 с.

10. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соколова Алла Константиновна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой экологического права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sokolova Alla Konstantinovna – Doctor of Law, Associate Professor, Head of Department of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University

ekologpravo@uk:r.net

УДК (477)340.1«1950/1960»

ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УССР В ПЕРИОД ДЕСТАЛИНИЗАЦИИ (СЕРЕДИНА 1950-Х – СЕРЕДИНА 1960-Х ГГ.)

Наталья ХАРАСИК,

ассистент кафедры истории государства и права Украины и зарубежных стран
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье представлен анализ нормативно-правовых актов в сфере регулирования трудовых отношений, действовавших в указанный период как в масштабах всего Советского Союза, так и исключительно в Украинской республике. Представлен краткий обзор основных источников по исследованию данной проблематики. Обоснована необходимость социально-экономических и политических изменений в стране после смерти И. Сталина в сторону демократизации и либерализации общественной жизни. Освещены основные положения реформ в экономической сфере. Особое внимание уделено изменениям условий труда разных категорий трудящихся. Раскрыты основные методы как материального, так и морального стимулирования трудящихся к повышению производительности труда и заинтересованности в его результатах. Достаточно внимания уделено внедрению пенсионного обеспечения населения. Сделаны выводы о непоследовательности и незавершенности демократических реформ.

Ключевые слова: десталинизация, «оттепель», Н. Хрущёв, Кодекс законов о труде, рабочее время, профсоюзы, трудовые споры, пенсионная реформа, колхозники.

LABOR LEGISLATION OF THE USSR IN THE PERIOD OF DESTALINATION (MID-1950S – MID-1960S)

Natalia KHARASIK,

Assistant of the Department of State History and Law of Ukraine
and Foreign Countries of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article presents the analysis of normative-legal acts in the sphere of labor relations regulation, which operated during the specified period both on the scale of the entire Soviet Union, and exclusively in the Ukrainian Republic. A brief overview of the main changes in the country after the death of I. Stalin towards democratization and liberalization of public life is substantiated. The main provisions of the reforms in the economic sphere are highlighted. Particular attention is paid to changes in working conditions of different categories of workers. The basic methods of both material and moral incentives of workers to increase labor productivity and interest in its results are disclosed. Enough attention has been paid to the introduction of pension provision for the population. Conclusions are made about the inconsistency and incompleteness of democratic reforms.

Key words: de-Stalinization, “thaw”, N. Khrushchov, Labor Code, working hours, labor unions, labor disputes, pension reform, collective farmers.

Постановка проблемы. Годы десталинизации являются неоднозначным периодом в истории как Украины, так и всего Советского Союза. В исторической и историко-правовой литературе нет однозначной оценки тех социально-экономических и политических изменений, которые происходили в середине XX века. С одной стороны, были начаты преобразования в сторону демократизации и либерализации общественной жизни, с другой стороны, проведённые реформы были непоследовательны-

ми и незавершёнными. Поэтому нам представляется интересным изучение данного противоречивого периода и осмысление происходивших процессов с современной позиции.

Актуальность темы исследования. Разработка и принятие нового кодекса законов о труде является насущной необходимостью для современной Украины. Сейчас в Украине действует кодекс законов о труде 1972 г., который, конечно, не соответствует современным реалиям и не способен в полной мере обеспечить



регулирование правоотношений между работодателем и работающим. В процессе разработки нового кодекса законов о труде полезным было бы использование опыта прошлых поколений с целью как заимствования положительного опыта, так и неповторения ошибок, имевших место в истории трудового законодательства Украины.

Состояние исследования. С исторической точки зрения период десталинизации в УССР изучали такие историки, как В. Литвин, Н. Стешенко, М. Брегеда и др. Исследованием именно трудового законодательства УССР в указанный период занимались такие историки права, как К. Лисогорова, Б. Бабий, И. Сафронова, В. Ермолаев, В. Гончаренко и др.

Целью и задачей статьи является исследование нормативно-правовых актов, принятых в период с 1953 г. по 1964 г. как в Украине, так и в Советском Союзе в целом.

Изложение основного материала. Период десталинизации, или хрущёвской «оттепели» в СССР и Украине охватывает 1953–1964 гг. Его называют «хрущёвский период» по имени Первого секретаря Коммунистической партии СССР (с сентября 1953 г.) и Председателя Совета министров СССР (с 1958 г.) Никиты Сергеевича Хрущёва. «Оттепель» – это либерализация всех сфер жизни в СССР. Термин возник от одноименного названия повести Ильи Эренбурга, опубликованной в мае 1954 г. в журнале «Знамя». Это название символизировало изменения в политической и социально-экономической жизни государства [1, с. 5].

Этот период, примерно десятилетие, проходил под лозунгом освобождения народов Союза ССР, в том числе и Украины, от жестокого культа личности Сталина. Именно разоблачение культа личности Сталина стало грандиозным событием в жизни советского общества рассматриваемого периода, которое по своему значению выходит далеко за его пределы. Оно повлияло на всё последующее развитие советского общества и государства, а также на дальнейший ход мировой истории [2, с. 402].

В указанный период Украина вместе с другими союзными республиками получила новые права в управлении своим хозяйством. Это было обусловлено необходимостью ускорения развития экономики, а также достижениями Украины в хозяйственном и культурном стро-

ительстве, наличием у неё собственных национальных кадров руководителей.

Были расширены права Украины в государственном планировании и финансировании её хозяйства. В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 4 мая 1955 г. «Об изменении порядка государственного планирования и финансирования хозяйства союзных республик» Совет Министров Украины получил право самостоятельно утверждать планы производства и распределения всех видов промышленной продукции, производимой предприятиями республиканских министерств, ведомств и промышленной кооперации, утверждать титульные списки капитального строительства республиканских министерств и ведомств, независимо от сметной стоимости, определять для республиканских министерств и ведомств задачи по повышению производительности труда, численности работников, фонда зарплаты и т.д., оставлять в своём распоряжении 50% строительных материалов и ряд промышленных товаров широкого потребления, производимых на предприятиях общесоюзного и союзно-республиканского подчинения более квартального плана.

В 1955 г. Украина как союзная республика получила право утверждать проект бюджета республики и отчитываться о его выполнении. Совет министров УССР получил право оставлять в своём распоряжении резервы по труду, капиталовложениям, фондовым материалам, самостоятельно относить вновь созданные предприятия и организации к соответствующей группе (категории) в оплате труда, предоставлять отдельным колхозам отсрочку от сдачи государству сельхозпродуктов по обязательным поставкам, внесению натуральной и денежной оплаты за труд МТС и др. [2, с. 411].

Как отмечает К. Лисогорова, трудовое законодательство периода десталинизации – это законодательство, которое было принято в условиях господства государственной формы собственности, в условиях планового ведения хозяйства [3, с. 185].

В указанный период продолжал действовать Кодекс законов о труде УССР 1922 г. с изменениями и дополнениями. Прежде всего руководство страны волновал вопрос обеспечения предприятий и строек рабочей силой. В директивах XX съезда КПСС предполагалось существенно нарастить мощности шахтного

фонда за счёт строительства и вывода из эксплуатации старых шахт с выработанными запасами топлива. Чтобы обеспечить шахтное строительство рабочей силой, ЦК ВЛКСМ и ЦК ЛКСМУ в 1956 г. объявили «призыв» на шахты 85 тыс. патристически настроенных комсомольцев и молодёжи. Почти половину этого пополнения составляла украинская молодёжь, в основном сельская [3, с. 104]. В 1957 г. ЦК КПСС и Совет министров СССР приняли постановление о призыве молодёжи на важнейшие стройки, расположенные в восточных и северных районах СССР и на Донбассе. В 1958 г. ЦК КПУ и Совет министров УССР приняли постановление об общественном призыве молодёжи на строительство и электрификацию железных дорог. ЦК ЛКСМ Украины получил задание в 1958 г. отобрать и направить по общественному призыву в строительную организацию «Кургандорстрой» 600 молодых рабочих из Харьковской области [4, с. 570–571].

В указанный период проводились организационные наборы на предприятия. С целью внедрения и значительного улучшения дела организации набора рабочих и переселения населения для постоянной работы в промышленности и на строительстве как республиканского, так и союзного хозяйства Совет министров УССР в 1956 г. принял Постановление «Об образовании Главного управления организации набора рабочих и переселения при Совете министров УССР» [4, с. 378].

Постановление Совета министров УССР «О привлечении к труду цыган, занимающихся бродяжничеством» обязывало областные советы трудящихся в трёхмесячный срок расселить на постоянное место жительства цыган, занимавшихся бродяжничеством, трудоустроить их и организовать культурно-бытовое обслуживание [4, с. 1029–1031].

На основании принятого Советом министров УССР в 1956 г. Постановления «О распространении законодательства о труде лиц, работающих в качестве рабочих и служащих в религиозных организациях», на указанных работников распространялось законодательство о труде, если трудовой договор с ними был заключён при участии профсоюзных органов [4, с. 873].

В соответствии с Указом Верховного Совета СССР «Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий



и учреждений и за прогул без уважительной причины», принятым в апреле 1956 г., был отменен закон 1940 г., в соответствии с которым рабочие не имели право менять место работы без согласия администрации предприятия. В связи с этим были внесены соответствующие изменения в ст.ст. 37, 46, 47, 47 (1) Кодекса законов о труде УССР. Согласно этим изменениям при переводе работника с одного предприятия на другое или из одной местности в другую требовалось его согласие, а иначе трудовой договор мог быть расторгнут каждой из сторон. Работнику во всех случаях выплачивалось выходное пособие. Работник получил право в любое время расторгнуть договор, заключенный на неопределенный срок, но при условии предупреждения администрации о своих действиях не позже чем за две недели [5, с. 417].

В то же время запрещалось принимать на работу лиц, моложе 16 лет. В мае 1956 г. был установлен 6-часовой рабочий день для подростков от 16 до 18 лет, были усилены гарантии по предоставлению ежегодных отпусков подросткам, предоставлялись льготы студентам, которые учились без отрыва от производства.

XX съезд КПСС наметил программу сокращения рабочего дня, которая последовательно реализовывалась. С 1956 г. начался отраслевой переход с 8-часового на 7-часовой рабочий день. На подземных и других работах с вредными условиями труда рабочий день сокращался до 6 часов. Под влиянием всех этих изменений рабочая неделя у рабочих и служащих сократилась с 48 часов в 1956 г. до 41 часа в 1960 г. (на подземных работах соответственно – с 48 до 36 часов). Вводился сокращенный рабочий день и дополнительный отпуск для отдельных категорий работников медицинской промышленности и медицинских учреждений УССР.

После завершения перехода на 7-часовой рабочий день средняя продолжительность рабочей недели в народном хозяйстве сократилась до 39,1 часа для взрослых работников (в промышленности – до 39,5 часа).

Согласно постановлению ЦК КПСС, Совета министров и ВЦСПС, принятого в сентябре 1959 г., предприятия, организации и учреждения начали переходить на 6-дневную рабочую неделю с двумя выходными днями при 8-часовом рабочем дне.

Возросла роль материальных и моральных стимулов к труду.

В 1954 г. был создан общесоюзный Комитет по вопросам труда и заработной платы специально для упорядочения заработной платы. Одним из значительных мероприятий в этой сфере стало повышение с 1 января 1957 г. заработной платы низкооплачиваемым рабочим и служащим в среднем на 33%. Минимальный размер заработной платы был определен в 300 руб. в месяц в городах и рабочих поселках и в 270 руб. – в сельской местности [6, с. 151–152].

В 1960 г. была повышена заработная плата учителям, директорам и заведующим учебной частью школ рабочей и сельской молодежи – вечерних (сменных) и заочных средних общеобразовательных школ [7].

С 1 января 1957 г. отменялся подоходный налог с холостых, одиноких граждан и низкооплачиваемых профессий. В некоторых производствах выплачивалось дополнительное денежное вознаграждение за выслугу лет и безупречную трудовую деятельность.

В августе 1956 г. была возобновлена почётная в то время форма материального вознаграждения – Ленинская премия. Она присуждалась за выдающиеся заслуги в области науки и техники, литературы и искусства [2, с. 433].

Не менее важными были и моральные методы стимулирования труда. Так, с целью поощрения работников и стимулирования производительности труда были введены почётные звания «Заслуженный шахтёр УССР», «Заслуженный металлург УССР», «Заслуженный лесовод», «Заслуженный мастер народного творчества», «Заслуженный изобретатель», «Заслуженный рационализатор» и другие.

В марте 1956 г. правительство сократило продолжительность рабочего дня на 2 часа в предвыходные и предпраздничные дни. Была увеличена продолжительность отпусков по беременности и родам – с 77 до 112 календарных дней. Устанавливалась продолжительность отпусков 56 дней до родов и 56 дней после, с выдачей за этот период помощи в установленном порядке. При ненормальных родах, рождении двух и более детей отпуск после родов устанавливался в 70 календарных дней [6, с. 399]. Соответствующие изменения были внесены в Кодекс законов о труде УССР, а именно ст.ст. 92 и 132. Согласно этим изменениям за рабочими и служащими, временно утратившими трудоспособ-

ность из-за болезни, сохранялась должность по месту работы не менее двух месяцев, а при болезни после окончания срока отпуска по беременности и родам – не менее двух месяцев сверх сроков, установленных в ст. 132 данного Кодекса.

С целью дальнейшего улучшения условий труда и быта работающих женщин Совет министров СССР принял Постановление «О дальнейших мерах помощи женщинам-матерям, работающим на предприятиях и в учреждениях». На основании указанного постановления при школах создавались группы продленного дня для детей младшего школьного возраста [5, с. 429].

В указанный период продолжает возрастать роль профсоюзов. 15 июля 1958 г. было принято Положение о правах фабзавкомов и местных комитетов, согласно которому на фабзавкомы и местные комитеты возлагался специальный контроль за выполнением администрацией законодательства о труде. Ст. 10 указанного Положения запрещала увольнять рабочих и служащих без согласия на то фабзавкомов или местных комитетов.

Был введен новый порядок разрешения трудовых споров: во всех предприятиях и учреждениях создавались комиссии по трудовым спорам – КТС. Они организовывались с согласия администрации и профсоюзов на основании равного представительства от них. КТС были первой инстанцией. Второй инстанцией становились фабзавкомы и местные комитеты, где по жалобе рабочего рассматривались решения КТС. При этом вторая инстанция получила право выдавать свидетельства на принудительное исполнение вынесенных ею решений по трудовым спорам [8].

Произошли изменения и в регулировании условий труда колхозников. Так, в 1956 г. ЦК КПСС и Совет министров приняли Постановление «О ежемесячном авансировании колхозников и дополнительной оплате труда в колхозах». За предыдущие годы выросли денежные доходы колхозников и увеличилась выдача денег на трудодни колхозникам. Однако существующая в колхозах практика, когда основная часть доходов, которые должны распределяться на трудодни, выдавалась колхозникам только после окончания хозяйственного года, способствовала росту производства сельхозпродуктов и не отвечала задачам повышения материальной заинтересованности



колхозников в развитии общественного хозяйства. Ежемесячное авансирование колхозников характеризовалось как повышение производительности труда в колхозах [4, с. 821].

Наиболее весомым элементом сильной социальной политики Хрущёва стала пенсионная реформа, осуществлённая для рабочих и служащих в июле 1956 г., а для колхозников – в июле 1964 г.

Закон о государственных пенсиях был принят 14 июля 1956 г. Верховным Советом СССР и введён в действие в октябре 1956 г. Средний размер пенсии повышался почти на 80% при сокращении разрыва между пенсионным обеспечением различных категорий граждан. Ограничения при назначении пенсий (особенно распространённые при назначении пенсии по возрасту) отменялись. Таким образом, круг лиц, имеющих право на государственную пенсию, существенно расширялся. Пенсии по возрасту зависели от заработка, но имели верхнюю и нижнюю границу: минимальная пенсия устанавливалась в 300 руб., а максимальная – в 1200 руб. ежемесячно. В пределах максимального размера определялись надбавки: за непрерывный стаж работы, для неработающих пенсионеров – на нетрудоспособных членов семьи. Впервые закон предусматривал получение пенсий при отсутствии полного стажа работы по возрасту (конечно, в меньших размерах).

Устанавливался одинаковый для всех категорий пенсионеров пенсионный возраст: для мужчин – 60 лет, для женщин – 55 лет. Женщинам, родившим и воспитавшим до 8 лет пятерых или более детей, закон устанавливал на 5 лет ниже общего возраст для получения пенсии и необходимый трудовой стаж. Льготы получили трудящиеся, занятые на особо тяжёлых работах. Увеличились пенсии для инвалидов войны и труда [6, с. 158–159].

В социальном обеспечении колхозников государство не участвовала до 1964 г. Оно осуществлялось за счёт колхозов и зависело как от их экономического положения, так и от устанавливаемого в каждой артели порядка назначения пенсий. По решению колхозных собраний с доходов выделялась определённая часть продукции для создания фонда помощи нетрудоспособным чле-

нам артели. Как правило, колхозы оказывали такую помощь, но делать это их никто не обязывал. В 1955 г. в Украине насчитывалось 14 тыс. колхозных касс помощи нетрудоспособным, членами их были 3 млн колхозников. Рекомендовалось отчислять в кассы 2% произведённой продукции и полученной денежной прибыли.

15 июля 1964 г. Верховный Совет СССР установил государственную систему пенсионного обеспечения колхозников. Она была менее радикальной, чем для рабочих и служащих. Право на пенсию получали мужчины в возрасте 65 лет, если они имели стаж работы не менее 25 лет и женщины в возрасте 60 лет при стаже работы не менее 20 лет. Фонд социального обеспечения колхозников создавался за счёт отчислений от доходов колхозов и ежегодных ассигнований из государственного бюджета [6, с. 158–160].

Усовершенствование правового регулирования пенсионного обеспечения стало стимулом для работающих граждан, повысило их личную материальную заинтересованность в результатах их трудовых усилий, в повышении эффективности производства в целом. В то же время следует отметить, что для представителей партийно-советской номенклатуры существовали особые льготы в оплате труда и пенсионного обеспечения.

Выводы. Все вышеперечисленные меры свидетельствуют о социальной направленности проводимых реформ. Существенная черта периода «оттепели» заключалась в постепенной переориентации экономики на социальные нужды, интересы людей, которыми в течение длительного времени пренебрегали якобы ради высших интересов государства [9, с. 55]. Новым руководством был сделан акцент на интересы и потребности человека, который выступал уже не средством, а смыслом и назначением общественного прогресса. В этом проявлялась тенденция гуманизации экономической сферы. Социальная направленность реформаторских мер вызвала надежды народа на улучшение собственного материального положения, решение бытовых проблем, обеспечение обилия продовольствия [9, с. 62].

Список использованной литературы:

1. Стешенко Н.Л. Історія України: друга половина 50-х – перша половина 80-х рр. XX ст. : навчальний посібник. Краматорськ : ДДМА, 2012. 55 с.
2. Історія держави і права України : підручник. У 2-х т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Том 2. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 580 с.
3. Лісогорова К. Основні риси трудового законодавства в УРСР в період десталінізації (середина 1950-х – середина 1960-х рр.) *Форум права*. 2014. № 3. С. 185–189.
4. Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду УРСР. Київ, 1963. Т. III (1952–1956 рр.).
5. Україна: Хроніка XX ст.: Довідкове видання / О.В. Андрощук, О.Г. Бажан, Г.Б. Басара та ін.; Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін.; Нац. акад. наук України, Ін-т історії України. Київ : Ін-т історії України, 2004. Роки 1946–1960. Ч.2: 1953–1960. 2005. 612 с.
6. Литвин В.М. Україна у другому повному десятилітті (1956–1965 рр.). Київ : Лі-Терра, 2004. 271 с.
7. Радянська Україна.
8. Ведомости ВС СССР. 1958. № 15. Ст. 282.
9. Брегеда М.В. Процес десталінізації суспільні настрої українського населення у 1953–1964 рр. : монографія. Миколаїв : ТОВ «Фірма «Іліон», 2010. 187 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Харасик Наталья Олеговна – ассистент кафедры истории государства и права Украины и зарубежных стран Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kharasik Natalia Olegovna – Assistant of the Department of State History and Law of Ukraine and Foreign Countries of Yaroslav Mudryi National Law University

h_n_o@ukr.net