

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

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

Publicație acreditată de Consiliul
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
al Academiei de Științe a Moldovei prin
Hotărârea nr. 61
din 30.04.2009
Reconfirmare prin Hotărârea nr.146 din 27 iunie 2013

Categoria C

Asociați: Curtea Constituțională, Curtea Supremă de
Justiție, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul
Sănătății, Institutul de Științe Penale și Criminologie
Aplicată, Institutul de Istorie, Stat și Drept 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. 12/2 (288) 2015

Redactor-șef L. Arsene

Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, prof. univ. (Constanța,
România); A. Armeanic, doctor în drept, conf. univ.;
V. Balmuş, doctor în drept; C. Bocancea, doctor în
drept, prof. univ. (Iași, România); V. Bujor, doctor
în drept, prof. univ.; A. Burian, doctor habilitat în
drept; T. Capșa, doctor în drept; Gh. Costachi, doctor
habilitat în drept, prof. univ.; I. Floander, doctor în
drept (Constanța, România); M. Gheorghîță, doctor
habilitat în drept, prof. univ.; Gh. Gladchi, doctor
habilitat în drept; V. Guțuleac, doctor în drept, prof.
univ.; V. Florea, doctor în drept, prof. univ.; V. Moraru,
doctor în drept, prof. univ.; V. Naumov, redactor șef
adjunct; V. Popa, doctor habilitat în drept, prof.
univ.; V. Stratonov, doctor în drept, profesor (Herson,
Ucraina).

Adresa redacției:

Casa presei, et. 5 – 512; 515
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD – 2012,
Republica Moldova
Tel.: 233 790; mob. 069190887;
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

- Ольга АНДРЕЕВА. Назначение и особенности
Государственной пенитенциарной службы Украины
в системе правоохранительных органов.....3
- Юлия АНИСТРАТЕНКО. Иностраный опыт
использования упрощенной
системы налогообложения.....7
- Екатерина БЕРЕЖНАЯ. Правовые основы
имплементации норм права Европейского Союза
в административном законодательстве Украины...11
- Александр БРИГИНЕЦ. Влияние глобализационных
процессов на состояние финансовой безопасности
государства.....16
- Юлия БУДНИК. Принципы административно-
правового регулирования управления системой
профессиональной ориентации.....20
- Вита ВОЛОШИНА. Понятие, характерные признаки
и виды научно-консультативного обеспечения
деятельности Верховного Суда Украины.....23
- Ирина ГОЛУБЕНКО. Особенности инвестиционных
споров, связанных с допуском инвестиций
и реализацией инвестиционного проекта.....27
- Александр ЕГОРОВ. Правовая культура народных
депутатов Украины как фактор повышения уровня
законотворчества.....31
- Елена ИВАНЕНКО. Предмет общей теории
государства и права: некоторые вопросы.....35
- Ирина КАЗАНЧУК. Формирование института
административной ответственности в сфере
охраны окружающей природной среды
и природопользования в Украине:
европейский вектор развития.....39
- Тамара КАШПЕРСКАЯ. Представительство
прокурором интересов гражданина
или государства в делах особого производства
по законодательству Украины.....44
- Roman KOZIAKOV. Problems in providing
of criminalistics facts investigation
of the missing persons.....48
- Ольга КОСТЕНКО. Профессиональная тайна
и режим секретности
в органах прокуратуры Украины.....52
- Сергей ЛЕВЧУК. Информационные
административные услуги органов
государственной фискальной службы Украины.....56

Марьяна ЛИХТЕР. Субъективное право на санитарно-эпидемическое благополучие.....60

Оксана МАКУХ. Юридические факты в финансово-правовом регулировании: понятие, значение и классификация..... 64

Олег МАМОТЕНКО. Уголовная ответственность за незаконное обращение с подакцизными товарами в Украине.....69

Наталья МОКРИЦКАЯ. Организация общественных работ как социальная услуга в Украине.....72

Василий ОЛЕЙНИК. Опыт уголовно-правовой защиты государственных секретов в Японии.....77

Ольга ПАВЛОВА. Экологизация гражданского общества в контексте мировых глобализационных процессов..... 81

Владимир ПАХОМОВ. Формы контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.....84

Владимир ПОГРЕБНЯК. Признаки отношений потребительского кредитования..... 89

Вадим ПОПЕЛЮК. К вопросу о создании новой модели ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.....93

Мария ПОТЕМКИНА. Оборонно-промышленный комплекс Украины: понятие, структура, правовое положение, актуальные проблемы и реформирование.....97

Владимир РУБЦОВ. Отграничение преступлений, совершаемых экспертами, от смежных посягательств.....102

Ярослава САВЧЕНКО. Некоторые особенности правового статуса стажера адвоката в Украине и Чешской республике..... 106

Елена САЛМАНОВА. Административно-правовые формы гражданско-правовой защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие.....110

Михаил ДУТОВ, Виктория СИДОРЕНКО. Развитие правового регулирования транспортной системы Украины..... 113

Дмитрий СЛИНЬКО. Дифференциация процессуальных отраслей в системе права Украины..... 117

Виктория ТОМКО. Понятие и сущность нормы трудового права.....121

Олег ХАВРОНЮК. Понятие базы данных как объекта прав интеллектуальной собственности..... 125

Эдуард ХАЧАТУРОВ. Административно-правовое регулирование таможенных отношений в морехозяйственном комплексе: зарубежный опыт.....129



НАЗНАЧЕНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Ольга АНДРЕЕВА,

профессор кафедры общеправовых дисциплин
факультета права и массовых коммуникаций
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The nature of the state penitentiary policy is studied. The author emphasizes that the State Penitentiary Service of Ukraine is one of the leading state authorities in fighting against crime and crime prevention. The features of the State Penitentiary Service of Ukraine as a law enforcement agency are determined. The attention is paid to the fact that the specific features of the State Penitentiary Service of Ukraine in the system of law enforcement agencies are not enough covered in the works of scientists. The main stages of development of the penitentiary system of Ukraine are characterized. The purpose of the State Penitentiary Service of Ukraine at the present stage of development is determined.

Key words: legislation, international standards, State Penitentiary Service of Ukraine, law enforcement agencies, state penitentiary policy.

Аннотация

Исследуется сущность государственной пенитенциарной политики. Подчеркнуто, что Государственная пенитенциарная служба Украины является одним из ведущих органов государственной власти в сфере борьбы с преступностью и предупреждения преступлений. Определяются особенности Государственной пенитенциарной службы Украины как правоохранительного органа. Акцентируется внимание, что вопросы особенностей Государственной пенитенциарной службы Украины в системе правоохранительных органов недостаточно освещены в работах ученых. Характеризуются основные этапы развития пенитенциарной системы Украины. Определяется назначение Государственной пенитенциарной службы Украины на современном этапе развития.

Ключевые слова: законодательство, международные стандарты, Государственная пенитенциарная служба Украины, правоохранительные органы, государственная пенитенциарная политика.

Постановка проблемы. Одним из основных признаков суверенного, демократического, социального и правового государства, которым Украина признана Конституцией Украины 1996 г., является надлежащим образом построенная система охраны и защиты прав и свобод граждан, собственности, окружающей среды, интересов общества и государства от противоправных посягательств. С этой целью в каждом государстве действуют специальные органы, основной задачей которых является именно защита всех перечисленных сфер жизнедеятельности общества. В Украине этим занимаются правоохранительные органы. При этом деятельность каждого органа направлена на решение вопросов в отдельной подведомственной ему сфере. Одним из таких органов является Государственная пенитенциарная служба Украины. Она является одним из ведущих органов государственной власти в сфере борьбы с преступностью и предупреждения преступлений.

Актуальность темы исследования. Различные аспекты деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, рассматривали А.Н. Бан-

дурка, Ю.П. Бытак, И.Г. Богатырев, А.Н. Джужа, А.Т. Комзюк, В.П. Петков, О.Б. Пташинский, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, С.Я. Фаренюк и другие. Однако в их работах вопросы особенностей Государственной пенитенциарной службы Украины в системе правоохранительных органов освещены недостаточно.

Цель статьи состоит в том, чтобы на основе действующего законодательства и научных трудов определить назначение и особенности Государственной пенитенциарной службы Украины в системе правоохранительных органов. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: определить особенности Государственной пенитенциарной службы Украины в системе правоохранительных органов; охарактеризовать основные этапы развития пенитенциарной системы Украины; исследовать действующее законодательство Украины и определить назначение Государственной пенитенциарной службы Украины на современном этапе развития.

Изложение основного материала. Пенитенциарная политика, являясь важной составной частью правовой по-

литики государства в сфере борьбы с преступностью, определяет цели, принципы, стратегию, основные направления, формы и методы деятельности государства по обеспечению исполнения наказания, исправлению осужденных, предупреждению совершения новых преступлений как осужденными, так и другими лицами [1, с. 8].

Государственная пенитенциарная служба Украины является одним из правоохранительных органов нашего государства. Это следует прежде всего из содержания Указа Президента Украины «Об утверждении Положения о Государственной пенитенциарной службе Украины» от 6 апреля 2011 г. № 394/2011, в котором закреплен ее статус как центрального органа исполнительной власти. Также данным нормативно-правовым актом определены ее цели и задачи, которые сводятся к реализации правоохранительной функции, а именно исполнению уголовных наказаний и профилактике совершения противоправных деяний как осужденными, так и другими лицами. С целью исполнения указанных задач Государственной пенитенциарной службе Украины предоставлен ряд полномо-



чий, возможность применять меры государственного принуждения, особое социальное и материальное обеспечение. Именно эти признаки характеризуют данную службу как правоохранительный орган. Однако она имеет и ряд особых, не присущих другим правоохранительным органам признаков. В первую очередь это касается особого внутреннего режима. Также специфика данной службы проявляется в организационной структуре, формах и методах деятельности, системе контроля и так далее.

Принадлежность Государственной пенитенциарной службы Украины к правоохранительным органам определяет ее назначение, заключающееся в обеспечении надлежащего состояния исполнения уголовных наказаний осужденных, их исправлении, предупреждении совершения новых правонарушений как этими лицами, так и всеми остальными.

Необходимо отметить, что назначение пенитенциарной системы постоянно менялось. Это связано с тем, что приоритеты в государственной политике постоянно меняются. В связи с этим в истории отечественной советской пенитенциарной системы принято выделять несколько периодов ее развития и становления.

Первый период формирования пенитенциарной системы нашего государства восходит к Октябрьской революции 1917 г. В это время все места заключения подчинялись Наркомату юстиции и Народному комиссариату внутренних дел. Именно тогда было решено, что целью функционирования пенитенциарной системы должно быть исправление осужденного. В связи с этим, а также с целью более быстрого и эффективного реформирования уголовно-исполнительной системы всех начальников тюрем освободили от этих функций, были созданы комиссии, которые изучали состояние дел в местах лишения свободы, проверяли персонал тюрем и методы обращения с осужденными. Именно это стало первым шагом на пути гуманизации системы исполнения наказаний. Еще одним шагом в данном направлении стала проведенная в 1917 г. проверка законности содержания всех осужденных.

Непосредственное начало реформирования учреждений исполнения

уголовных наказаний и исправительно-трудовой системы вообще связывают с принятием 23 июля 1918 г. нормативного акта НКЮ «О лишении свободы как мере наказания и о порядке отбывания такового (временная инструкция)». Согласно этому нормативному документу все места лишения свободы делились на мужские и женские, а по назначению – на такие типы: а) общие места заключения (тюрьмы); б) реформатории и земельные колонии как учреждения воспитательно-карательные (для молодых преступников); в) испытательные учреждения для лиц, в отношении которых есть основания для послабления режима или досрочного освобождения; г) карательно-лечебные учреждения; д) тюремные больницы [2, с. 68]. В это время были созданы Центральный карательный отдел, который осуществлял управление всей системой исполнения наказаний, и распределительные комиссии, которые способствовали реализации принципа коллективного управления местами лишения свободы и распределением осужденных по разрядам. В ноябре 1920 г. вышло Положение об общих местах заключения РСФСР. В этот период пенитенциарная политика была направлена на охрану порядка, управление милицией, уголовным розыском, войсками внутренней службы, а также общее руководство пенитенциарной системой.

В течение следующих лет ориентация пенитенциарной системы начала изменяться в направлении выдвижения на первый план не правоохранительной, а карательной функции.

В резолюции IV Всеукраинского съезда деятелей советской юстиции «О современной карательной политике» было решено принять ряд мер, направленных на сосредоточение управления всеми местами лишения свободы в одном ведомстве. Было решено, что лагеря передаются из НКВД в НКЮ, а впоследствии Постановлением СНК от 25 июля 1922 г. и совместным постановлением НКЮ и НКВД от 12 октября 1922 г. [3, с. 106–107] все места лишения свободы и управление ими были переданы в подчинение НКВД. Именно с этого начинается второй этап развития пенитенциарной системы нашего государства.

Важным этапом в формировании отечественной пенитенциарной систе-

мы стало принятие в 1922 г. Уголовного кодекса РСФСР. Именно он послужил толчком к созданию и изданию Исправительно-трудового кодекса. Проект этого важного для деятельности пенитенциарной системы документа был проанализирован и обсужден в 1923 г. на I Всероссийском съезде работников пенитенциарной системы. 16 октября 1924 г. вторая сессия ВЦИК XI созыва утвердила Исправительно-трудовой кодекс. В соответствии с принципами советской пенитенциарной политики в кодексе подчеркивалась взаимосвязь уголовной и исправительно-трудовой политики, единство общего и частного предупреждения, было сформулировано требование о необходимости сочетания наказания в виде лишения свободы и принудительных работ под исправительно-трудовым воздействием [2, с. 70]. Предусмотренная Исправительно-трудовым кодексом и действовавшая ранее пенитенциарная система имела целью совершенствование порядка отбывания наказания в соответствии с действующими прогрессивными системами в мире, однако на практике она не была реализована из-за определенных обстоятельств [4, с. 114, 117, 133]. В 1925 г. Исправительно-трудовой кодекс был принят также Украиной. Он стал прообразом исправительно-трудового кодекса РСФСР. Далее пенитенциарным учреждениям предоставлялось все больше полномочий по наказанию лиц, которые совершали противоправные деяния. Особенно это касалось «смертельных» наказаний.

Переломным этапом в дальнейшем формировании пенитенциарной системы стал 1934 г. Постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. был создан общесоюзный НКВД, при котором действовало Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 февраля 1941 г. НКВД СССР был разделен на два отдельных наркомата: НКВД СССР и НКГБ СССР. Исправительно-трудовые учреждения перешли в ведение НКГБ. С началом Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) вся деятельность пенитенциарной системы была подчинена потребностям военного времени. Определенная часть лиц, осужденных за совершение тяжких преступлений,



была освобождена из мест лишения свободы и направлена на фронт. В исправительно-трудовых учреждениях в годы войны отбывали наказание лица, совершившие военные преступления, посягнувшие на интересы государства, фронта и тыла. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 апреля 1943 г. для немецко-фашистских захватчиков и их пособников, виновных в совершении тяжких преступлений, было установлено наказание в виде смертной казни или каторжных работ. В это время основным видом исправительно-трудовых учреждений были исправительно-трудовые лагеря, рядом с которыми функционировали колонии. Самостоятельные подсистемы составляли учреждения тюремного типа (срочные и следственные тюрьмы), а также трудовые колонии для несовершеннолетних и детские воспитательные колонии [2, с. 82].

В послевоенные годы в исправительно-трудовых учреждениях существовали два режима: общий и усиленный. Они зависели от совершенного преступления. Так, например, за совершение бандитизма, разбоя, побега из мест заключения применялся усиленный режим содержания.

В 1953 г. все исправительно-трудовые лагеря и колонии перешли в ведение Министерства юстиции, а тюрьмы, следственные изоляторы и колонии для несовершеннолетних отошли к Министерству внутренних дел. Это стало началом гуманизации пенитенциарной системы. Именно в этом году была проведена первая амнистия для лиц со сроком заключения до 5 лет. С 1954 г. вновь начали применять условно-досрочное освобождение.

Переломная эпоха для пенитенциарной политики началась в 1958 г. с принятием Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. Далее была обновлена вся нормативно-правовая база пенитенциарной системы.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. стало ясно, что пенитенциарная система нуждается в полном реформировании. Это связано прежде всего с принятием нашим государством Декларации о независимости Украины. Возникла необходимость в пересмотре системы пенитенциарных учреждений, их целей и задач, полномочий

и так далее. Необходимо было отойти от принципов жесткого централизма и административно-командного управления. В результате всех этих процессов 31 июля 1998 г. Президент Украины издал Указ «Об утверждении положения о Государственном департаменте Украины по вопросам исполнения наказаний» № 827/98. Согласно данному нормативно-правовому акту Государственный департамент Украины по вопросам исполнения наказаний является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом, который непосредственно реализует единую государственную политику в сфере исполнения уголовных наказаний [5]. Согласно этой правовой норме основной задачей пенитенциарной системы является выполнение уголовных наказаний. Данным указом Государственный департамент Украины по вопросам исполнения наказаний был выведен из подчинения любого из министерств, ему был предоставлен статус самостоятельного органа исполнительной власти.

Этим же нормативно-правовым актом были определены задачи Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказаний: осуществление единой государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний; разработка рекомендаций по организации содержания лиц, взятых под стражу, обеспечению исполнения приговоров суда и применению предусмотренных законом средств исправления и перевоспитания осужденных; осуществление контроля за исполнением приговоров суда по отдельным видам дополнительных наказаний, обеспечение принудительного лечения осужденных, больных алкоголизмом и наркоманией; обеспечение соблюдения требований законодательства в органах и учреждениях исполнения наказаний, предотвращение преступлений, дисциплинарных проступков со стороны осужденных и относительно них, прекращение, выявление и раскрытие преступлений, совершенных в органах и учреждениях исполнения наказаний, проведение дознания по делам об этих преступлениях, осуществление оперативно-розыскной деятельности; руководство органами и учреждениями исполнения наказаний, организация производ-

ственно-хозяйственной деятельности с предоставлением осужденным работы, обеспечением их профессиональной подготовки и общеобразовательного обучения; правовая и социальная защита лиц рядового и начальствующего состава, работников уголовно-исполнительной системы и членов их семей, совершенствование работы с кадрами, их профессиональная подготовка [5].

Как видим, задачи Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказаний сводятся к выполнению уголовных наказаний и совершению иной деятельности, связанной с их реализацией (контроль за исполнением приговоров суда, обеспечение соблюдения специального режима в органах и учреждениях исполнения наказаний и тому подобное). Кроме того, они включают в себя решение организационных вопросов.

Указом Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 г. № 1085/2010 Государственный департамент Украины по вопросам исполнения наказаний был реорганизован в Государственную пенитенциарную службу Украины [6].

На сегодняшний день деятельность Государственной пенитенциарной службы Украины регулируется Указом Президента Украины «Об утверждении Положения о Государственной пенитенциарной службе Украины» от 6 апреля 2011 г. № 394/2011. Согласно данному нормативно-правовому акту Государственная пенитенциарная служба Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через министра юстиции Украины; она входит в систему органов исполнительной власти и обеспечивает реализацию государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний [7]. Такое определение не совсем удачно, поскольку характеризует данную службу лишь в общем виде и не отражает всех ее специфических черт. Учитывая принадлежность к правоохранительным органам и присущие ей в связи с этим признаки и задачи, Государственную пенитенциарную службу Украины целесообразно определить как центральный орган исполнительной власти, который на



профессиональной основе в строгом соответствии с законом реализует нормативно закрепленные полномочия по исполнению уголовных наказаний и предупреждению совершения преступлений, координируется Кабинетом Министров Украины через министра юстиции Украины.

Упомянутым указом Президента Украины было конкретизировано место пенитенциарной службы в системе органов исполнительной власти. Основная задача ее осталась без изменений. Однако необходимо отметить, что перечень задач данного органа государственной власти был несколько уменьшен по сравнению с предыдущим указом. Важное место среди них отводилось также профилактической деятельности, то есть предупреждению совершения преступлений как осужденными лицами, так всеми другими гражданами, иностранцами или лицами без гражданства.

В наше время правоохранительная деятельность отодвигает на задний план карательную функцию. Она все больше направляется на профилактическую и предупредительную деятельность, которая заключается в выявлении и устранении факторов, которые могут негативно повлиять на общественный порядок и общественную безопасность, повредить жизни или здоровью граждан. Именно поэтому деятельность Государственной пенитенциарной службы Украины как составляющая правоохранительной деятельности направлена на обеспечение незыблемости прав и свобод граждан, интересов общества и государства путем изоляции общественно опасных лиц, их исправления, предупреждения совершения ими противоправных деяний. Кроме того, она занимается профилактической работой, направленной на предупреждение совершения преступлений или других правонарушений гражданами Украины, иностранцами и лицами без гражданства.

По состоянию на 1 ноября 2013 г. в 182 учреждениях, относящихся к сфере управления Государственной пенитенциарной службы Украины, содержалось 129 941 лицо, кроме того, на учете в 697 подразделениях уголовно-исполнительной инспекции находится 133 996 осужденных к уголовным наказаниям, не связанным с лишением

свободы, и административным взысканиям. Производство Государственной пенитенциарной службы Украины представлено 112 промышленными и 12 сельскохозяйственными предприятиями учреждений исполнения наказаний, а также 168 мастерскими. При 88 учреждениях исполнения наказаний функционируют профессионально-технические учебные заведения, в которых обучается около 7,2 тыс. осужденных. Общеобразовательное обучение осужденных обеспечивает 151 общеобразовательное учебное заведение, где обучается 14,2 тыс. человек. Учебный процесс обеспечивают 1 280 учителей, для нужд которых оборудованы 586 учебных классов, из которых 456 оборудованы как предметные кабинеты. Для удовлетворения религиозных потребностей осужденных функционируют 142 культурные религиозные сооружения, из которых 108 храмов, 27 часовен и 7 молитвенных домов [8].

Государственная пенитенциарная служба Украины, как и любой правоохранительный орган в нашем государстве, находится на стадии реформирования. 8 ноября 2012 г. был подписан Указ Президента «О Концепции государственной политики в сфере реформирования Государственной уголовно-исполнительной службы Украины» № 631/2012. Этим нормативно-правовым актом были определены основные пути реформирования данной службы. Результатом его выполнения должны стать такие явления: 1) приведение условий содержания осужденных в соответствие с европейскими стандартами и внедрение процедуры досудебной probation; 2) создание системы предоставления осужденным медицинской помощи надлежащего качества; создание механизма социальной реабилитации осужденных и возвращения их к самостоятельной общепринятой социально-нормативной жизни в обществе, условий для привлечения осужденных к труду и возмещения ими ущерба, причиненного преступлением, исполнения иных имущественных обязательств; создание служб probation; 3) формирование кадровой политики в соответствии с Европейскими пенитенциарными правилами [9]. Проанализировав данные направления, можно увидеть, что они касаются приведения условий отбывания наказаний и кадро-

вого обеспечения пенитенциарных учреждений в соответствие с европейскими стандартами. Вопросы усовершенствования внутриорганизационных отношений остались вне поля зрения законодателя.

Определение приоритетов деятельности пенитенциарной системы рассматривалось и в науке административного права. Так, по мнению О.Б. Пташинского, в отечественном законодательстве необходимо определить главные приоритеты и ориентиры современной пенитенциарной политики Украины, систему государственных и общественных институтов, участвующих в разработке и реализации пенитенциарной политики Украины, компетенцию, ответственность и механизмы деятельности всех субъектов социально-правового управления в сфере пенитенциарной функции государства, меры постепенного государственного воздействия и механизмы их реализации [2, с. 63].

Выводы. Таким образом, Государственная пенитенциарная служба Украины является одним из правоохранительных органов Украины, деятельность которого заключается в реализации государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний, создании надлежащих условий для их отбывания, ресоциализации осужденных, профилактике и предупреждении совершения противоправных действий как осужденными, так и другими лицами. Кроме того, назначение данной службы состоит в обеспечении прав, свобод и законных интересов всех лиц, которые так или иначе стали участниками отношений, связанных с реализацией пенитенциарной функции.

Список использованной литературы:

1. Курс кримінально-виконавчого права України: Загальна та Особлива частини : [навч. посібник] / [О.М. Джужа, В.О. Корчинський, С.Я. Фаренюк, В.Б. Василець] ; за заг. ред. О.М. Джужа. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.

2. Пташинський О.Б. Правові проблеми реформування пенітенціарної системи в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.Б. Пташинський ;



Ин-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. – К., 2001. – 187 с.

3. Сборник нормативно-правовых актов по советскому исправительно-трудовому праву. – М.: Госюриздат, 1959. – 360 с.

4. Второй Всероссийский съезд административных работников 23–30 апреля 1928 г. – М., 1949. – 150 с.

5. Про Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань: Указ Президента України від 31 липня 1998 р. № 827/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/827/98>.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

7. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 394/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/394/2011>.

8. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075;jsessionid=A9AB7AB80FD3DF64F2048B431F64D9D3>.

9. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/631/2012>.

ИНОСТРАННЫЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УПРОЩЕННОЙ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Юлия АНИСТРАТЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The author studied the specifics of the simplified tax system different developed countries of Europe and made an analysis of the use of a single tax the United States, Canada and other countries. Analyzed the advantages and disadvantages of using this special tax regime, with forecast proposals to improve the tax legislation of Ukraine. And to explore theoretical approaches of Western specialists to determine such categories as of subject of small business, assets, capital and profit-making enterprises, which apply to taxpayers of simplified tax system in other countries. The author proposes to reform the domestic system of tax benefits for the two groups, to simplify taxation and improve partnerships in business.

Key words: tax, simplified tax system, special tax regime, general tax regime, single tax.

Аннотация

Изучена специфика упрощенной системы налогообложения разных развитых стран Европы, а также сделан анализ использования единого налога США, Канады и других стран. Проанализированы положительные и отрицательные стороны использования данного специального налогового режима с прогнозными предложениями по усовершенствованию налогового законодательства Украины. Также изучены теоретические подходы западных специалистов для определения таких категорий, как субъект малого бизнеса, активы, капитал и прибыль предприятия, которые применяются для налогоплательщиков упрощенной системы налогообложения других стран. Предложено реформировать отечественную систему налоговых льгот на две группы для упрощения процесса налогообложения и улучшения партнерских отношений в бизнесе.

Ключевые слова: налог, упрощенная система налогообложения, специальный налоговый режим, общий налоговый режим, единый налог.

Постановка проблемы. Упрощенная система налогообложения представляет собой специальный налоговый режим, действующий на всей территории Украины на основании соответствующей главы Налогового кодекса Украины (далее – НКУ) [1]. Основная цель создания и введения данного режима – оказание помощи отдельным категориям налогоплательщиков, повышение уровня жизни населения и выравнивание экономической ситуации в стране за счет соответствующих налоговых льгот. Однако после принятия НКУ большинство изменений было в части единого налога. Поэтому завершить процесс нормативно-правового урегулирования данного вопроса поможет изучение опыта зарубежных стран.

В процессе исследования были использованы разработки ученых в отрасли теории государства и права, конституционного права, административного права, финансового и на-

логового права, в частности, работы С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, Л.К. Вороновой, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, Н.П. Кучерявенко, Э.Д. Соколовой, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой, Д.М. Щекина и других авторов.

Цель статьи состоит в том, чтобы на основе изучения опыта зарубежных стран в сфере функционирования упрощенной системы налогообложения, рассмотрения и оценки зарубежного законодательства относительно применения упрощенных режимов провести комплексное исследование данного специального налогового режима и разработать перспективы его развития в Украине.

Методологическую основу исследования составляют следующие общенаучные методы: конкретно-исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, метод юридического анализа, обобщения, восхождения от абстракт-



ного к конкретному, синтеза теоретического и практического материала, прогнозирования, статистической обработки, выборки, группировки, сравнения и другие методы, широко применяемые в юридической науке. Исследование также основывается на теоретических достижениях в сфере юриспруденции, которые отражены в трудах упомянутых авторов.

Изложение основного материала исследования. Законодательством большинства развитых стран малый бизнес определен как особый субъект государственного регулирования. Специфика малого бизнеса (социальная значимость, массовость) определила особенности его налогообложения с ориентацией на долгосрочные цели экономического развития и привязкой к реально сложным экономическим пропорциям внутри данного сектора.

Важным аспектом налогообложения малого бизнеса является критерий признания предприятия малым. Обычно выделяют два вида таких критериев: количественные и качественные [2].

К количественным критериям относятся такие статистические показатели объекта, как численность занятых на предприятии, активы, капитал, прибыль. Причем единственным критерием, сравнительным для всех стран, является количество работников, занятых на предприятии.

Западные специалисты предлагают также свои качественные критерии для определения малого бизнеса, к которым могут быть отнесены личное управление предприятием, прямой личный контакт между высшими органами управления и рабочими, клиентурой и поставщиками, невозможность получить доступ к рынкам капитала. Однако на основании таких критериев различия между малыми и средними предприятиями установить еще сложнее [2; 3].

В некоторых странах, помимо общих критериев отнесения предприятий к субъектам малого бизнеса, существуют также особые критерии, которые относят малое предприятие к льготной категории, как, например, в США и Великобритании [4, с. 45–47].

Общие критерии применяются к тем субъектам малого бизнеса, которые заинтересованы в получении льготных кредитов, однако они фак-

тически не касаются налоговых льгот. Так, в США Администрация по делам малого бизнеса, созданная в 1953 г. для оказания помощи руководителям малых предприятий в повышении их управленческой квалификации и получении займов, считает бизнес малым, если предприятие не доминирует в своей сфере деятельности и вместе с отделениями нанимает не более 500 человек. Однако специальными льготами на государственном уровне такие предприятия не наделяются. Налоговый кодекс США предусматривает льготы для так называемых S-корпораций (small corporation). S-корпорации впервые появились в 1958 г. как альтернатива обычным корпорациям в соответствии с пунктом «S» Правил Налогового управления США [4, с. 65].

Сложившаяся международная практика налогообложения предусматривает в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства следующие основные подходы: 1) введение на фоне стандартной национальной налоговой системы совокупности налоговых льгот для малого бизнеса по отдельным большим налогам (преимущественно по налогу на прибыль, реже по НДС); 2) введение особых режимов налогообложения малого бизнеса [4]. Выделяют два типа особых режимов налогообложения (упрощенное и поставленное), которые адаптированы к условиям конкретной страны, могут образовывать различные модификации и смешанные формы. В чистом виде первый тип налогообложения предусматривает сохранение для малых предприятий всех видов налогов при одновременном упрощении порядка их расчетов (включая упрощенные методы определения налоговой базы и методы осуществления учета) и взыскания (периодичности, освобождения от авансовых платежей) [4, с. 78].

Второй тип, напротив, предполагает оценку потенциального дохода налогоплательщика на основании косвенных признаков и установления фиксированных платежей в бюджет, заменяющих один или несколько традиционных налогов.

В налоговой практике развитых стран гораздо чаще применяется упрощенное налогообложение. Поставленное налогообложение в чистом виде используется реже, хотя во многих

странах оценка налоговой базы, по аналогии с другими налогоплательщиками, применяется в тех случаях, когда контролирующие органы сомневаются относительно правильности исчисления налоговых обязательств [4, с. 75].

Проведенный анализ зарубежного опыта налогообложения малого бизнеса позволяет сделать вывод, что законодательством большинства развитых стран малый бизнес определен как особый субъект государственного регулирования. Для целей налогообложения неизменными остаются натуральные и качественные показатели, а также финансовые показатели (прибыль, объем реализации), которые изменяются по отношению различных налогов. Специфика малого бизнеса определила специфику его налогообложения. В связи с этим в процессе реформирования налоговых систем западных стран получили развитие две группы льгот: 1) льготы, направленные на поддержку конкурентоспособности малых предприятий, повышение их инвестиционной и инновационной активности; 2) льготы, позволяющие упростить налоговое администрирование этой группы налогоплательщиков [1; 3, с. 4].

Основной тенденцией развития налогообложения малого бизнеса в экономически развитых странах можно считать стремление к его максимальной рационализации и упрощению, к уходу от сложных и трудоемких для разработки и внедрения налоговых схем.

Например, в Австрии все виды хозяйствующих субъектов независимо от их юридического статуса облагаются налогом на предпринимательскую деятельность, который состоит из двух частей: налога на прибыль предприятия и налога на фонд заработной платы [2, с. 62–62]. В Нидерландах с физических лиц взимается единый (комбинированный) налог, в состав которого входят подоходный налог и налог на социальное страхование [2, с. 135–136]. В Японии на уровне местных налогов взимается корпоративный муниципальный налог, в состав которого входят префектурный и городской или городской (как в случае с Токио) и районный [2, с. 95]. А некоторые провинции Канады (Нью Брансуик, Новая Шотландия, Ньюфаундленд) объединили свои местные налоги с продаж с феде-



ральным налогом на товары и услуги, что указывает на появление объединенного косвенного налога, включенного в розничные цены [2, с. 30].

Интересен опыт Швейцарии, в которой налог, уплачиваемый «у источника» на уровне конфедерации по единой ставке, заменяет подоходный налог, а в некоторых кантонах и налог на собственность [4, с. 49]. Все кантоны взимают налоги «у источника» с доходов иностранных граждан, временно работающих в Швейцарии. Однако некоторые кантоны взимают налог по единой (фиксированной) ставке с иностранцев, проживающих в Швейцарии. Эти иностранные граждане не должны заниматься ни одной предпринимательской деятельностью как на момент определения налога, так и в течение 10 предыдущих лет [4, с. 42–44]. В этом случае исчисление налога с использованием единой ставки может быть применено только по обращению плательщика. Если общее налогообложение является более выгодным для плательщика, он имеет право самостоятельного выбора: применять ему единую ставку налогообложения или обычную, что указывает на альтернативность и добровольность данного платежа.

В России с целью упрощения налогообложения доходов определенного круга субъектов либо соответствующих видов деятельности введен единый налог, который предусматривает отдельные специальные налоговые режимы. Каждый из них является связанным с заменой совокупности основных налогов, которые платил плательщик до перехода на соответствующий налоговый режим, одним налогом [4].

Не только для Украины, но и для большинства стран мира с рыночной экономикой развитие малого бизнеса является важным приоритетом в процессе развития страны. Развитие малого предпринимательства в Украине ставится значительно ниже, чем в других странах мира, поэтому практика применения налоговых режимов в мире представляет определенный интерес для Украины.

Как в Украине, так и в Польше физические лица имеют выбор не только между общей и упрощенной системами налогообложения, учета и отчетности, но и между отдельными упрощенными системами. Предприниматель

может перейти на ту систему, которая дает ему возможность вести свой бизнес с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами. Система определения размера единого налога в Польше состоит из пяти ставок и зависит от вида полученного дохода. Начинается перечень 20% доходов, полученных в сфере независимой профессиональной деятельности (например, столько платят врачи, репетиторы без трудоустройства наемных лиц), а заканчивается 3%, когда речь идет о доходах от розничной торговли продуктами (за исключением алкогольных напитков). Кстати, в Польше для зарегистрированных предпринимателей и тех, кто трудоустраивает инвалидов, предусмотрена также сетка льгот в налогообложении по упрощенной системе [4, с. 87].

Польская упрощенная система налогообложения доходов физических лиц предусматривает две формы упрощенного налогообложения: единый налог от учетных прибылей и карту налогов – фиксированный налог. В Польше налогоплательщик остается на упрощенной системе налогообложения до тех пор, пока не ликвидирует хозяйственную деятельность либо не перейдет на другую форму налогообложения [4]. Размеры фиксированного налога (налоговой карты) в Польше, как и в Украине, определяются в соответствии с таблицами месячных ставок налогов на доходы, которые определяют предельные ставки и определяются ежегодно. Однако в Польше на определенные виды деятельности данный налог построен следующим образом: в зависимости от количества наемных работников ставка налога может изменяться (например, на 40% ставки налога без трудоустройства работников, на 20% ставки налога при трудоустройстве двух работников, на 10% – при трудоустройстве 4 или 5 человек) [4].

Как видим, упрощенная система налогообложения в Польше не только помогает производственной деятельности предпринимателей, но и способствует преодолению безработицы.

Необходимо отметить, что для стимулирования малого бизнеса в зарубежных странах обычно используют два налоговых механизма: упрощенную систему налогообложения и созданную для них особых условий налогоо-

бложения путем введения специальных налоговых правил либо применение общих правил по отдельным льготам для малых предприятий [4, с. 97].

Так, в США ежегодный бюджет Администрации по делам малого бизнеса в середине 1990-х гг. составлял более 350 млн долл. Основная масса финансовых ресурсов (почти 90%) предоставлялась в форме гарантированных займов, средний размер которых составлял более 170 тыс. долл. США, сроком на 8 лет. Такие кредиты, предоставляемые негосударственными финансово-кредитными институтами на основании различных программ, примерно на 90% гарантируются Администрацией по делам малого бизнеса. Прямые ссуды получают только ветераны и инвалиды. В Германии для увеличения части собственных ресурсов в уставном фонде специальный банк предоставляет кредит 100 тыс. евро сроком на 20 лет, причем в течение половины этого срока малые предприятия освобождены от их погашения, а в первые два года на них не начисляются проценты. В США Администрация по делам малого бизнеса на правах федерального ведомства осуществляет информационно-консультативную и кредитно-финансовую поддержку малого частного бизнеса, включая обеспечение предпринимателей справочной литературой, брошюрами, ответами на практические вопросы, связанные с деловой деятельностью, советами, информированием об имеющемся опыте наиболее успешно действующих фирм, о нормативах, о правовых условиях производства, сбыта и внешнеэкономической деятельности, а также условиях получения льготных займов. В системе этой администрации работает более 4 тыс. человек [4].

Во Франции определяются перспективы децентрализованного стимулирования малого бизнеса в «зонах экономического оживления» при координирующей роли местных структур управления, которые давали бы возможность оценивать основные экономические показатели деятельности малых предприятий, облегчать поиск источников финансирования и так далее.

В Японии важными структурами, осуществляющими поддержку малого и среднего бизнеса, являются государственные Национальная финансовая



корпорация (финансовая поддержка малых, частных предприятий) и Корпорация финансирования малого бизнеса (инвестиционные займы, поддержка технических проектов, модернизации и технического переоснащения производственной сферы малого бизнеса), а также городской банк «Секо Тюкин Банк» (финансирование кооперированных объединений малых и средних предприятий), совокупный кредитный ресурс которых составляет 20 млрд иен [4].

В Республике Корея также существует 15 организаций, преимущественно правительственных, поддерживающих развитие малых и средних предприятий. В Министерстве торговли и промышленности Республики Корея образовано Бюро малого бизнеса, которое способствует созданию малых предприятий, выступает гарантом этому процессу, выступает гарантом перед банками, выдает безвозвратные субсидии, осуществляет разностороннюю административную поддержку, помогает регистрировать, обучает специалистов. На это министерство возложена задача формирования, координации и осуществления политики содействия малым и средним предприятиям в стране. В Республике Корея есть несколько специализированных организаций, занимающихся вопросами финансирования малых и средних предприятий: Корейская Федерация малого бизнеса, Индустриальный банк Кореи, Банк мелкой и средней промышленности, Корейский фонд по гарантиям кредитования (дает гарантии по всем кредитам малого бизнеса, помогает действиям государства), Корпорация содействия малому и среднему бизнесу, Корейский фонд по гарантиям кредитования в сфере технологии (занимается поддержкой новых технологий в малом бизнесе) [4, с. 95].

Система упрощенного налогообложения во Франции имеет общие черты с российской системой. Объем выручки для субъектов составляет примерно 10,5 млн долл. со ставкой налога 15% суммы прибыли. Предприятия могут иметь не более 50 наемных работников.

В США существует деление предприятий на две категории в зависимости от суммы дохода. Первой группой являются предприятия малого бизнеса с суммой выручки 50–70 млн долл.

со ставкой налога 7,5 тыс. долл. (25% суммы, превышающей 50 тыс. долл.). Вторая группа включает предприятия с суммой дохода 15–18,33 млн долл. и ставкой налога 5,15 млн долл. (+38% суммы, превышающей 15 млн долл.). Для перехода на упрощенную систему налогообложения предприятия могут иметь не более 100 наемных работников. Базой налогообложения является общая сумма дохода [3, с. 59].

В Японии сумма предельного дохода составляет примерно 13 млн долл. со ставкой налога 18%. Предприятия должны иметь не более 30 наемных работников. Необходимо отметить, что базой налогообложения в Японии являются первые 8 млн иен дохода, а оплаченный капитал должен быть меньше 100 млн иен.

В Великобритании упрощенная система налогообложения возможна для предприятий с суммой доходов в 20 млн долл. и количеством наемных работников не более 100 человек. Для такой категории предприятий ставка налога составляет 21% общей суммы прибыли. Налогооблагаемая прибыль должна быть меньше 100 млн фунтов стерлингов. В Великобритании нет единого определения малого предприятия. Малые и средние предприятия, как правило, подчиняются таким же правилам расчета и декларирования доходов, как и другие налогоплательщики, хотя есть незначительные исключения. В числе таких исключений отличаются и упрощенные требования к отчетности. Согласно законодательству Великобритании если годовой доход предприятия составляет не менее 15 тыс. фунтов стерлингов, то оно обязано только заполнить простую налоговую декларацию без приведения подробностей о своей деятельности, активах или обязательствах. Кроме того, если суммарные обязательства предприятия за год составляют менее 500 фунтов стерлингов, оно не платит по счетам за следующий год и освобождается от авансовых платежей. Оно просто платит то, что с него требуется на дату закрытия баланса. Это способствует увеличению оборотных средств [3, с. 59].

В ряде стран, таких как Швеция, Голландия, а также в общих декретах Европейского Союза не выделяется упрощенная система налогообложения, для всех устанавливаются равные усло-

вия и общие основания; при этом возможны только определенные основания для упрощения и снижения ставок.

Таким образом, общими являются тенденции на упрощение системы налогообложения не только для малого и среднего бизнеса, но и для всех плательщиков. Необходимо отметить, что такое единство налогов для всех категорий налогоплательщиков сочетается с особыми ставками для предприятий малого бизнеса, которые и заменяют упрощенную систему налогообложения. Что касается Украины, то новая система упрощенного налогообложения наряду с положительными чертами имеет гораздо больше осложнений и проблем, чем это было раньше (например, осложнения вычислений начисления единого налога и НДС для физических лиц-предпринимателей, которые отнесены к третьей группе). Такие недостатки еще подлежат законодательному урегулированию, которое в целом должно четко определить все налоговые механизмы для каждой категории налогоплательщиков или заимствуя мировые тенденции, или сводя все налоги для предпринимателей под единый знаменатель [3; 4, с. 5].

Выводы. Анализируя вышесказанное, можем сделать вывод, что в большинстве стран мира введение упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности достаточно весомо повлияло на развитие малого и среднего бизнеса, поэтому на сегодняшний день для Украины единый налог является весомой альтернативой поднятия экономики, наполнения соответствующих бюджетов и стимулирования развития партнерских отношений в бизнесе.

Список использованной литературы:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 г. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14.
2. Ходоніна О.С. Єдиний податок: зміни на краще? / О.С. Ходоніна // Правовий тиждень. – 2008. – № 32(105). – С. 53–57.
3. Налоговые системы зарубежных стран / под ред. В.Г. Князева, Д.Г. Черника. – М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 1997. – 191 с.



4. Крисоватий А.І. Податкові системи зарубіжних країн / А.І. Крисоватий. – Тернопіль : Економічна думка, 2001. – 257 с.

5. Артемов Ю.М. Некоторые особенности бюджетной и налоговой систем Швейцарии / Ю.М. Артемов // Финансы. – 1995. – № 11. – С. 47–52.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Екатерина БЕРЕЖНАЯ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права,
истории права и политико-правовых учений
Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

Summary

The article deals with the system of national legal acts, which are the legal basis for the implementation of the norms and principles of European Union law in the administrative law of Ukraine. The signing in 2014 Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one hand, and Ukraine, of the other hand marked the achievement of the strategic goal of Ukraine. However, be aware that the associate membership in the European Union does not guarantee following entry into this integration association. One of the main conditions of the achievement of our country's full membership in the European Union is a fundamental change of administrative law, which should take place in parallel with the administrative reform in accordance with the standards of European law. In the given article the author will attempt to generalize and systematize the national legal acts that form the basis of the implementation of European Union law in the administrative legislation of Ukraine.

Key words: implementation, national administrative law, European Union law.

Аннотация

Статья посвящена изучению системы национальных нормативно-правовых актов, являющихся правовой основой имплементации норм и принципов права Европейского Союза в административное законодательство Украины. Подписание в 2014 г. Соглашения об ассоциации между Европейским Союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Украиной, с другой стороны, ознаменовало собой достижение стратегической цели Украины. Тем не менее следует помнить, что ассоциированное членство в Европейском Союзе не гарантирует последующее вступление в это интеграционное объединение. Одним из главных условий достижения полного членства нашей страны в Европейском Союзе является коренное изменение административного права, которое должно проходить параллельно с административной реформой в соответствии со стандартами права Европейского Союза. Сделана попытка обобщить, систематизировать и исследовать национальные правовые акты, которые составляют основу имплементации законодательства Европейского Союза в административное законодательство Украины.

Ключевые слова: имплементация, национальное административное законодательство, право Европейского Союза.

Постановка проблемы. Подписание в 2014 г. Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, ознаменовало собой достижение стратегической цели Украины. Однако необходимо учитывать, что ассоциированное членство в Европейском Союзе (далее – ЕС) не дает гарантий последующего вступления в данное интеграционное объединение. Одним из основных условий приобретения нашим государством полноправного членства в Европей-

ском Союзе является коренная переработка административного законодательства, которая должна проводиться параллельно с административной реформой в соответствии со стандартами европейского права.

Степень разработанности проблемы. Отдельные аспекты имплементации норм и принципов права ЕС в национальное административное законодательство раскрывали В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, В.В. Белевцева, Ю.П. Битяк, В.Т. Билоус, Е.В. Додин, И.Б. Колиушко, В.В. Копийка, Р.О. Куйбида, М.С. Михровская, А.А. Пухтецкая, О.П. Рябенко и другие ученые.



Целью исследования является исследование системы национальных нормативно-правовых актов, являющихся основой имплементации норм и принципов права Европейского Союза в административное законодательство Украины.

Изложение основного материала. Интеграция Украины в Европейский Союз является неизменным приоритетом внешней политики Украины, ведь еще в Постановлении Верховной Рады Украины «Об основных направлениях внешней политики Украины» от 2 июля 1993 г. отмечалось: «Членство Украины в ЕС является перспективной целью национальной внешней политики. <...> В целях поддержания стабильных отношений с ЕС Украина заключит с ними Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, осуществление которой станет первым этапом продвижения к ассоциированному, а затем – к полному членству в этой организации» [1].

С момента принятия указанного документа начали постепенно формироваться договорно-правовые основы сотрудничества Украины и ЕС. 14 июня 1994 г. было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (далее – СПС). Оно было ратифицировано Верховной Радой Украины 10 ноября 1994 г. [2, ст. 415]. СПС составляло основу правового регулирования отношений между Украиной, ЕС и государствами-членами интеграционного объединения до момента подписания Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, в 2014 г. [3].

В соответствии с положениями СПС стороны установили регулярный политический диалог, который развивался и углублялся. Он должен был сопровождать и укреплять сближение между ЕС и Украиной, поддерживать политические и экономические изменения в нашем государстве. В ст. 7 документа была закреплена возможность проведения консультации на высшем политическом уровне: на министерском уровне политический диалог осуществлялся в рамках Совета по вопросам сотрудничества; по взаимному согласию проводились

встречи с Тройкой Союза. Политический диалог на парламентском уровне осуществлялся в рамках Комитета парламентского сотрудничества.

Концептуальное положение сохранилось в ст. 4 СПС: была установлена возможность после дальнейшего продвижения Украины по пути экономических реформ создания зоны свободной торговли между нашим государством и Европейским Союзом.

Сторонами СПС было признано, что важным условием для укрепления связей между Украиной и ЕС является сближение существующего и будущего законодательства Украины с законодательством ЕС. Соответственно, наше государство взяло на себя обязательства принять меры для обеспечения постепенного приведения национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС. Первоочередным шагом должно было стать принятие адаптированных законов о таможене, о компаниях, о банковском деле, бухгалтерском учете компаний и налогах, по вопросам интеллектуальной собственности, охраны труда, финансовых услуг, об окружающей среде, о защите прав потребителей, о косвенном налогообложении и некоторых других (ст. 51).

Отмечалось, что ЕС с целью осуществления этих мер будет оказывать Украине надлежащую техническую помощь, которая может включать, в частности, обмен экспертами, организацию семинаров, профессиональную подготовку, помощь в осуществлении перевода законодательства ЕС.

6 декабря 1996 г. Совет ЕС принял План действий, в котором определены пути содействия развитию нашего государства. Документ предусматривал шесть основных направлений деятельности ЕС в отношении Украины:

- поддержку политики макроэкономической стабилизации, содействие углублению экономических реформ в Украине;
- содействие вхождению Украины в европейскую систему безопасности;
- помощь в проведении административной и законодательной реформы;
- поддержку регионального сотрудничества;

– ратификацию и имплементацию Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС;

– помощь в реформировании энергетического сектора [4, с. 388].

Еще одним важным событием во взаимоотношениях между Украиной и ЕС стало принятие на Хельсинкском саммите Европейского совета 10 декабря 1999 г. Совместной стратегии ЕС относительно Украины [5].

Необходимо отметить, что на рассматриваемом этапе именно органами исполнительной власти нашего государства был проведен ряд мероприятий в направлении углубления политических, экономических и правовых реформ, способных приблизить время вступления Украины в ЕС. Правовое оформление они получили в ряде нормативных актов, среди которых важное место занимал Указ Президента Украины «Об утверждении Стратегии интеграции Украины в ЕС» от 11 июня 1998 г. № 615/98 [6]. Стратегия должна была обеспечить вхождение государства в европейское политическое, информационное, экономическое и правовое пространство. Основными направлениями интеграционного процесса, учитывая положения Общей стратегии ЕС в отношении Украины, были названы такие:

- адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, обеспечение прав человека;
- экономическая интеграция и развитие торговых отношений между Украиной и ЕС;
- политическая консолидация и укрепление демократии;
- адаптация социальной политики Украины к стандартам ЕС;
- культурно-образовательная и научно-техническая интеграция.

Важная роль в реализации указанных задач отводилась органам исполнительной власти нашего государства, поскольку Стратегия интеграции Украины в ЕС установила, что внутреннее обеспечение процесса интеграции Украины в ЕС возлагается на высший (Кабинет Министров Украины), центральные и местные органы исполнительной власти Украины в сотрудничестве с органом законодательной власти, соответствующими органами местного самоуправления. Руководство Стратегией



интеграции Украины в ЕС осуществляет Президент Украины. Кабинет Министров Украины обеспечивает реализацию этой стратегии.

14 сентября 2000 г. Президент Украины подписал Указ «О Программе интеграции Украины в Европейский Союз». С тех пор на Кабинет Министров Украины была возложена обязанность ежегодно разрабатывать план действий по реализации приоритетных положений указанной программы.

В 1999 г. Кабинетом Министров Украины подготовлена Концепция адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС [7, с. 168]. Процесс сближения и постепенного приведения национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС, согласно нормам документа, должен проводиться в три отдельных этапа, на каждом из которых необходимо было достичь определенной степени соответствия законодательства Украины законодательству ЕС в конкретных сферах.

На первом этапе предпочтение отдавалось развитию правовой системы Украины в соответствии с «копенгагенскими критериями» членства, что должно было способствовать достижению стабильности в обществе, гарантировать верховенство права и прав человека, обеспечивать функционирование рыночной экономики. Отмечалось, что для постепенного сближения законодательства в процессе нормотворческой деятельности необходимо учитывать отдельные положения актов законодательства ЕС настолько, насколько это целесообразно для Украины, учитывая экономические, политические и социальные последствия принятия соответствующих правовых норм, приближенных к требованиям законодательства ЕС.

На втором этапе процесс адаптации законодательства был сосредоточен на правовом обеспечении создания зоны свободной торговли между Украиной и ЕС и подготовке к ассоциированному членству Украины в ЕС.

Третий этап зависел от заключения Соглашения об ассоциации и включал период подготовки расширенной программы гармонизации за-

конодательства Украины с законодательством ЕС с целью обеспечения интеграции Украины в общий рынок стран-членов ЕС.

Следующим важным шагом в направлении обеспечения адаптации законодательства Украины к стандартам европейского права стало принятие в 2002 г. Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. В контексте нашего исследования особый интерес представляет определение термина «адаптация законодательства Украины», закрепленное в общих положениях документа как «поэтапное принятие и внедрение нормативно-правовых актов Украины, разработанных с учетом законодательства Европейского Союза». Кроме того, в документе отмечено: «Законодательство Европейского Союза состоит из Договора об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Договора об учреждении Европейского общества по атомной энергии 1957 г., Единого европейского акта 1986 г., Маастрихтского договора 1992 г., Амстердамского договора 1997 г., Ниццкого договора 2000 г., с последующими изменениями и дополнениями <...>» [8].

В цитируемых положениях перечислены так называемые «первичные» акты Европейского Союза, учредительные соглашения, которые фактически отождествляются с конституцией национального государства. Акты первичного права ЕС имеют высшую юридическую силу, поэтому именно в соответствие с ними необходимо привести национальное, в том числе административное, законодательство. Однако в действующей редакции Закона Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» перечень первичных актов ЕС закреплен неверно. Дело в том, что со вступлением в силу Лиссабонского соглашения о реформе ЕС 1 декабря 2009 г. [9, с. 306] система источников «первичного права» была существенно реформирована, и теперь она состоит из Соглашения о Европейском Союзе (на основе положений договора Маастрихтского

соглашения 1992 г.) и Соглашения о функционировании Европейского Союза (фундаментом которого является текст одного из Римских соглашений 1957 г., а именно Соглашения о европейском экономическом сообществе). Единственным действующим сейчас документом из перечисленных в законе является Договор об учреждении Европейского общества по атомной энергии 1957 г.

Учитывая тот факт, что Концепция Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза определяет основные задачи, принципы формирования, реализации, финансирования, а также предпосылки разработки указанной программы, необходимо внести соответствующие изменения в абз. 2 раздела «Общие положения» Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза и изложить его в следующей редакции: «Законодательство Европейского Союза состоит из Договора об учреждении Европейского общества по атомной энергии 1957 г., Договора о Европейском Союзе 2009 г., Договора о функционировании Европейского Союза 2009 г. с последующими изменениями и дополнениями».

Аналогичная проблема присуща тексту Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» от 18 мая 2004 г. [10]. В разделе II «Определение терминов» документа перечень актов первичного законодательства закреплен следующим образом: «Договор об учреждении Европейского экономического Сообщества 1957 г. (с 1993 г. – Договор об учреждении Европейского сообщества), Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. (далее – учредительные договоры) с последующими изменениями, внесенными Маастрихтским договором (Договором о создании Европейского Союза 1992 г., Амстердамским договором 1997 г. и Ниццким договором 2001 г., а также актами о присоединении), Договор о Европейском Союзе 1992 г. с изменениями, внесенными Амстердамским договором 1997 г. и Ницц-



ким договором 2001 г., а также договорами о присоединении, Договор о слиянии 1965 г. <...>». Положения закона являются правовой основой процесса адаптации национального законодательства к праву ЕС. Именно поэтому рассмотренная норма должна быть немедленно изменена, а система первичных актов права ЕС закреплена в Разделе II в таком же виде, как это предписано нами сделать в Законе Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза».

В то же время положительным является тот факт, что в Законе Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» впервые на высшем юридическом уровне закреплено определение «*acquis communautaire* (*acquis*)». Под ним понимается «правовая система Европейского Союза, включая акты законодательства Европейского Союза <...> принятые в рамках Европейского сообщества, Общей внешней политики и политики безопасности и Сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел» (абз. 1 раздела II). Соответственно уточнено понятие «адаптация законодательства», которая определена как «процесс приведения законов Украины и других нормативно-правовых актов в соответствие с *acquis communautaire*» (абз. 1 раздела II). На наш взгляд, эта формулировка более полно отражает смысл и направленность процесса адаптации.

Завершая анализ положений закона, обратим внимание на еще одну неточность в определениях, которые им предложены. Так, в абз. 1 раздела II указанного закона к правовой системе ЕС отнесены акты законодательства, принятые в рамках Европейского сообщества. Нужно учитывать, что после Лиссабонской реформы 2009 г. Европейские сообщества прекратили свое существование, соответственно, и право Сообществ больше не существует как самостоятельная часть системы, осталось только право Европейского Союза. На наш взгляд, необходимо внести соответствующие изменения в положение абз. 1 раздела II закона.

Кардинальным толчком дальнейшей имплементации права ЕС в национальное административное законодательство должно стать вступление в силу Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, 2014 г. (далее – Соглашение) [3].

Наше государство ратифицировало Соглашение законом от 16 сентября 2014 г. № 1678-VII [11]. В свою очередь со стороны Европейского Союза по состоянию на 30 октября 2015 г. не ратифицировали Соглашение пять стран-членов: Бельгия, Италия, Греция, Нидерланды и Чехия. Учитывая, что всего в состав интеграционного объединения входят 28 стран, подобные темпы ратификации со стороны Европейского Союза можно назвать очень быстрыми. По прогнозам Соглашение вступит в силу уже в первой половине 2016 г.

Мы считаем, что необходимым условием имплементации стандартов права ЕС в национальное законодательство является наличие действенного институционального механизма. Особая роль в нем должна принадлежать именно органам исполнительной власти. Анализ положений Соглашения свидетельствует, что стороны нормативно закрепили положение о функционировании организационных структур сотрудничества с целью дальнейшего продвижения нашего государства по пути правовых реформ. Так, ст. 5 Соглашения содержит виды форумов проведения политического диалога, ими являются регулярные заседания в рамках политического диалога на уровне саммитов; а на министерском уровне политический диалог осуществляется по взаимному согласию в рамках заседаний Совета ассоциации и регулярных заседаний представителей двух сторон на уровне министров иностранных дел.

Статья 460 Соглашения закрепляет периодичность первой из трех форм диалога – саммитов. В частности, указано: «Заседания в рамках саммитов проводятся, как правило, один раз в год. Во время саммитов осуществляется общий надзор за вы-

полнением настоящего Соглашения, а также обсуждение любых двусторонних или международных вопросов, представляющих взаимный интерес».

В ст. ст. 461–463 Соглашения определен правовой статус Совета ассоциации. Отметим, что Совет ассоциации заменил Совет по вопросам сотрудничества между Украиной и ЕС, который действовал на основании положений СПС.

В целях постепенного сближения законодательства Украины с правом ЕС Совет ассоциации создан как форум для обмена информацией о законодательных актах Украины и Европейского Союза, как действующих, так и тех, которые находятся на стадии подготовки, а также о мерах по их выполнению, внедрению и соблюдению.

Совет ассоциации состоит из членов Правительства Украины и членов Совета Европейского Союза, членов Европейской Комиссии. Председательство в Совете ассоциации осуществляется поочередно представителем Украины и представителем ЕС. При необходимости и по взаимному согласию другие органы участвуют в работе Совета ассоциации в качестве наблюдателей.

Совет предназначен для проведения контроля и мониторинга применения и исполнения Соглашения. Кроме контроля и мониторинга применения и выполнения Соглашения, Совет изучает любые вопросы, возникающие в рамках Соглашения, и любые другие двусторонние либо международные вопросы, представляющие взаимный интерес.

Для достижения целей Соглашения Совет ассоциации имеет полномочия принимать решения, обязательные для сторон. Он наделен также правом давать рекомендации. Совет ассоциации готовит свои решения и рекомендации по соглашению сторон после выполнения соответствующих внутрисоглашающих процедур.

По нашему мнению, одно из важнейших полномочий Совета ассоциации закреплено в п. 3 ст. 463 Соглашения: «Совет ассоциации может актуализировать или вносить поправки в Приложения к настоящему Соглашению, учитывая развитие права ЕС и применимых стандартов,



определенных в международных документах и, по мнению Сторон, непосредственно касающихся этого, без ущерба для каких-либо конкретных положений, включенных в Раздел IV «Торговля и вопросы, связанные с торговлей» настоящего Соглашения» [3]. Таким образом, имеются все необходимые правовые предпосылки для эффективной работы институционального механизма взаимодействия Украины и ЕС в сфере имплементации стандартов европейского права в национальное законодательство.

Совет ассоциации уже начал работу для достижения поставленных перед ним целей. Первое заседание состоялось 15 декабря 2014 г. в Брюсселе – столице Европейского Союза.

Выводы. В ходе исследования нами была предпринята попытка обобщить и систематизировать национальные правовые акты, которые составляют основу имплементации норм права ЕС в административное законодательство Украины. Были предложены изменения в текст законов Украины, закрепляющих перечень актов первичного законодательства Европейского Союза (Закона Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» 2002 г. и Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» 2004 г.), с целью приведения их в соответствие с современной системой права ЕС. Проанализированы положения Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны. При этом особый акцент сделан на положения договора, которые закрепляют институциональную структуру политического диалога между Украиной и Европейским Союзом.

Список использованной литературы:

1. Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3360-12>.

2. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та їх державами-членами : Закон України від 10 листопада 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

4. Копійка В.В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення : [навч. посібник для студ. вищ. навч. закл.] / В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко. – К. : Ін Юре, 2001. – 448 с.

5. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України : схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_492.

6. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

7. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – С. 168–171.

8. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/228-iv>.

9. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community dd. 13.12.2007 // Official Journal of the European Union. – 2007. – 17.12. – P. 306.

10. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 травня 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

11. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.



ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА СОСТОЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Александр БРИГИНЕЦ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права
Учебно-научного института права
Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The article analyzes the impact of globalization processes on the state of the financial security of the Ukrainian state. This paper attempts to explore both positive and negative aspects of the functioning of the tertiary sector of the economy and its impact on the financial security of the state. The complex challenges of globalization are conceptualized by philosophers, lawyers, economists, public figures and politicians. Globalization compels us to take a new look not only at the ability of the state to provide security, but also to the phenomenon of financial security. Complications in understanding of security occurs in connection with the development of another process – the scientific and technical. The instability of the global financial market may be also considered as a threat to the financial security of the state in the globalized world.

Key words: financial security, globalization, problems of financial security.

Аннотация

В статье анализируется влияние глобализационных процессов на состояние финансовой безопасности украинского государства. Сделана попытка исследовать как положительные, так и отрицательные стороны функционирования третичного сектора экономики страны и влияние его на финансовую безопасность государства. Сложные проблемы глобализации осмысливаются философами, юристами, экономистами, общественными деятелями, политиками. Глобализация заставляет по-новому взглянуть не только на возможности государства в обеспечении безопасности, но и на сам феномен финансовой безопасности. Осложнения понимания безопасности происходит также в связи с развитием другого процесса – научно-технического. В глобализационном мире как угрозу финансовой безопасности государства можно также рассматривать нестабильность мирового финансового рынка.

Ключевые слова: финансовая безопасность, глобализация, проблемы финансовой безопасности.

Постановка проблемы. Глобализация – это достаточно сложный и всеобъемлющий процесс. Он имеет положительные и отрицательные стороны. На настоящем этапе развития мирового сообщества глобализация включает в себя создание своеобразного «нового международного экономического порядка», который, безусловно, выходит за пределы традиционных моделей капитализма и требует организации или перестройки института финансовой безопасности страны.

Актуальность темы исследования подтверждается тем фактом, что трансформация институтов гражданского общества мировой экономики также потребует дополнительной перестройки всех социально-экономических и политических сфер государств-участников. Притом есть понимание, что государствам с авторитарным прошлым довольно трудно будет перестроиться для эффективного взаимодействия с другими государствами на основе открытой экономики. Данный факт создает определенные препятствия для ряда государств, в том числе для Украины. Действительно, во многом менталь-

ность управленческого корпуса нашей страны была сформирована еще до 1991 г.

Состояние исследования. Научным анализом проблем влияния глобализационных процессов на разные сферы жизнедеятельности общества занималось много известных ученых. Среди них есть исследователи с мировым именем, например З. Бжезинский [1], Г. Киссинджер [2], В. Сенчагов [3], О. Рудакова [4], С. Щетинин [5]. Их труды стали фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов, однако влияние глобализационных процессов на состояние финансовой безопасности государства ранее комплексно не исследовалось.

Целью статьи является изучение влияния глобализационных процессов на состояние финансовой безопасности украинского государства. В работе исследованы как положительные, так и отрицательные стороны функционирования третичного сектора экономики страны и влияние его на финансовую безопасность государства.

Изложение основного материала. В мировой практике глобализа-

ция выражается в первую очередь в усилении экономического влияния развитых государств на другие государства. Это влияние осуществляется крупными транснациональными корпорациями и международными финансовыми институтами. Действительно, процессы глобализации обуславливаются во многом экономическими факторами. В то же время эти процессы, охватывая весь мир, порождают и множество новых опасностей, например:

1) экономическое неравенство государств. В общеевропейском измерении это обстоятельство является одной из главных причин масштабного наплыва беженцев в Европейский Союз. Многие эксперты признают, что значительная часть беженцев является экономическими мигрантами, которые ищут для себя и своих семей лучшую жизнь на территории развитых стран Европы;

2) угрозу перерастания локальных конфликтов в глобальный (или конфликт средней степени). На протяжении последних 70 лет мы неоднократно становились свидетелями того, что в незначительные локальные конфликты довольно часто вмешивались



наиболее развитые государства мира, результатом чего становилось разрушение или приведение в полный упадок инфраструктуры тех государств, в которых они имели место. Кроме того, значительные человеческие и экономические потери несли страны, сопредельные или имеющие косвенное отношение к конфликту;

3) мировой терроризм. Эта опасность значительным образом усилилась с наступлением нового тысячелетия. А в последние годы мы становимся свидетелями того, что в мире возникают довольно большие по территории и влиянию государства, которые международным сообществом признаются террористическими (например, Исламское государство Ирака и Леванта).

Сложные проблемы глобализации осмысливаются философами, юристами, экономистами, общественными деятелями, политиками. Глобализация заставляет по-новому взглянуть не только на возможности государства в обеспечении безопасности, но и на сам феномен финансовой безопасности. Обостряется проблема взаимоотношений меньшинства и большинства, ведь во многом в интересах меньшинства осуществляются мероприятия по охране безопасности и собственности.

Осложнение понимания безопасности происходит и в связи с развитием другого процесса – научно-технического. Именно он за несколько секунд делает глобальный мир уязвимым. Примером такой опасности является использование ядерного оружия. Техника в настоящее время выросла до глобальной силы, способной разрушить весь мир (или же дестабилизировать его в значительной степени). Однако ее использование наносит вред не само собой, а только в руках человека, который не всегда (умышленно или по незнанию) понимает последствия своих изобретений. Результаты науки могут ставить под вопрос ценность жизни всего человечества. Действительно, а несут ли ученые ответственность за последствия внедрения своих разработок? В капиталистическом мире ученый далеко не всегда способен контролировать последствия своих открытий. Подобная ситуация имела место в

1945 г. во время встречи Р. Оппенгеймера и Г. Трумана. Первый из них был американским физиком, который был известен как научный руководитель Манхэттенского проекта, в рамках которого в годы Второй мировой войны разрабатывались первые образцы ядерного оружия; из-за этого его часто называют «отцом атомной бомбы». Второй был Президентом Соединенных Штатов Америки в 1945–1953 гг. В ходе бомбардировки ядерным оружием японских городов Хиросима (население на момент бомбардировки составляло порядка 245 тысяч человек) и Нагасаки (население на момент бомбардировки составляло около 200 тысяч человек) было моментально уничтожено более 160 тысяч жизней, общее же количество убитых взрывами и радиацией составило более 500 тысяч человек. Неповрежденными остались только 12–15% зданий [6]. Жуткая статистика как нельзя убедительнее доказала миру преимущества «атомной дубинки» и, соответственно, могущество Соединенных Штатов Америки. После этого на вопрос ученого Р. Оппенгеймера к Президенту США Г. Труману, чувствует ли он кровь японских жителей на своих руках, тот ответил, что это довольно легко смывается водой [7].

Угрозы безопасности человека и мира в целом теперь исходят от технических изобретений и технологий. Характер этих угроз усложняется: от прямых угроз существованию человека к косвенным угрозам самостоятельности его мышления, здоровью его психического мира. Достаточно часто причиной посягательств становятся экономические интересы других государств, международных организаций и международных корпораций.

В глобализационном мире как угрозу финансовой безопасности государства можно рассматривать также нестабильность мирового финансового рынка. В общемировом масштабе впервые мировое сообщество столкнулось с такой угрозой в финансовой сфере в начале 1970-х гг. Именно в этот период сформировался и начал активно влиять на мировое развитие и развитие отдельных государств, регионов и целых континентов институт международных

финансовых организаций. Этот процесс, безусловно, характеризует стремительный рост межгосударственных потоков капитала и денежных средств в различных формах; развитие функционирования мировых финансовых рынков, которые специализируются на операциях с валютой и ценными бумагами; упрощение валютных и финансовых режимов, чему способствует в первую очередь развитие информационных технологий.

Упомянутые особенности постепенно превратили мировую финансовую систему в наиболее неустойчивый сектор мирового хозяйства, который подвергнут повышенной изменчивости. Свидетельством этого является непостоянство курсов национальных валют, а также влияние малейших публикаций в средствах массовой информации на инвестиционные проекты. Примером данной ситуации может служить влияние Дж. Сороса на курс национальной валюты в 1992 г. [8]. И такие случаи не единичны, в последние десятилетия можем наблюдать за многими финансовыми кризисами, которые присутствовали в ряде государств Европы и Азии.

С другой стороны, учитывая изменчивость обозначенных процессов, спекулятивный финансовый капитал постепенно перемещался во вспомогательные секторы экономики, отнесенные теперь к «третичному сектору экономики». Растущие размеры спекулятивного капитала обеспечили не только опережающее развитие третичного сектора, но и рост его части в экономике развитых стран до критических значений. К настоящему времени достаточно большая часть валового внутреннего продукта многих государств производится именно в третичном секторе и фактически является фиктивной ценностью. К этой фиктивной ценности можно отнести, например, юридические услуги, товарную марку, рыночный курс валют и акций, формирование имиджа продукта. Действительно, производство такого рода «товаров» не повышает эффективность функционирования экономики. Таким образом, продолжает формироваться и развиваться модель мировой финансовой системы, в которой реальный сектор про-



изводства, обеспечивающий функционирование всей экономической системы любого государства, постоянно уменьшается. Зато постоянно растет роль спекулятивного финансового капитала и усиливается финансовое давление третичного сектора. Создается целый ряд негативных процессов в экономике развитых государств, которые постепенно начинают влиять на экономику других, менее развитых государств. Примером этого может служить ипотечный кризис в Соединенных Штатах Америки, который начался в 2006 г. и постепенно вырост до мирового финансового кризиса 2008–2009 гг.

Ситуацию, которая образовалась, довольно умело характеризует Дж. Сакс, по мнению которого в процессе исторического развития мировое хозяйство всегда делилось на государства с передовой промышленностью и государства, которые практически не производили промышленной продукции. Промышленная революция прошлых веков, по нашему мнению, только усилила этот разрыв, а глобализация с помощью международных компаний, которые использовали (и используют) результаты научно-технического прогресса, закрепила его. Так, Дж. Сакс определяет, что задача развитых государств всегда сводилась к сохранению и развитию лидирующих позиций, в первую очередь в производстве. В то же время другая группа государств всегда пыталась сократить отставание в сфере промышленности и технологий. В настоящее время ученым предлагается разделить государства на три группы:

1) передовые в промышленном отношении страны, которые ориентированы не столько на снижение расходов, сколько на повышение качества товаров и услуг как источники более высоких доходов и расширения рынков сбыта;

2) страны мировой периферии, которые под разными предлогами вовлечены в процессы глобализации и вынуждены в своем развитии все больше ориентироваться на государства первой группы, «выискивая» для своего существования соответствующие мирохозяйственные ниши;

3) страны-изгои, которые в обозримом будущем вряд ли смогут най-

ти достойное место для существования в мировом сообществе [9].

Отрыв финансового сектора от производственного действительно является довольно большим и продолжает увеличиваться. В сфере финансовой безопасности мира складывается парадоксальная ситуация, когда значительная часть финансовых операций работает для обслуживания исключительно самих себя, при этом не подкрепляясь реально произведенными товарами, работами или услугами. Это обслуживание превращается в основной приоритет, что позволяет получать из него и с его помощью колоссальные доходы без стимулирования производства реальной продукции. Так что по влиянию на финансовый сектор последствия нынешнего мирового финансового кризиса уникальны. Можно сказать, что для мировых финансов это «идеальный шторм», который используется для перераспределения капитала в мировом масштабе.

Последнее обстоятельство является весьма важным для понимания процессов, которые входят в состав отечественной финансовой безопасности, ведь после глубоких потрясений во время мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. состояние украинской финансовой безопасности в настоящее время переживает новый, еще более глубокий упадок, который начался с конца 2013 г. В ходе этих кризисов значительно уменьшилось количество конструктивных процессов в отраслях реального сектора экономики, что обусловило целый ряд негативных процессов: от снижения производства до банкротства и ликвидации хозяйствующих субъектов.

Причин подобных масштабных негативных последствий довольно много, среди которых следует выделить такие:

– значительное развитие финансового сектора при активной поддержке этих процессов со стороны государственного аппарата и при соответствующем ограничении подобной поддержки отраслей реального сектора (например, агропромышленного комплекса или легкой промышленности);

– бесконтрольное поощрение увеличения иностранных инвестиций,

преимущественно в виде спекулятивного капитала, в реальный сектор экономики. Это очень быстро ослабило последний, лишив его инновационного развития и возможностей реструктуризации на новой технической, технологической и организационной основе. Достаточно широко распространялось копирование того, что в развитых странах уже давно не производится и не покупается. С такими перспективами развивать внешнеэкономические связи и повышать конкурентоспособность могли только отдельные предприятия.

Действительно, Украина как государство начала активно включаться в мировые финансовые глобализационные процессы только в конце предыдущего столетия, поэтому многие механизмы ведения хозяйства еще не имеют достаточной правовой базы, регламентирующей их. Поэтому, по нашему мнению, процессы глобализации используются исключительно в интересах высокоразвитых государств и созданных ими международных финансовых институтов, в структуре которых преобладает спекулятивный капитал. В других государствах правила на свободном рынке устанавливают представители международных финансовых институтов. Все-таки отдельные государства смогли встать на путь устойчивого развития и значительно ограничить деятельность спекулятивного капитала на собственной территории (например, Китайская Народная Республика, Республика Индия, Федеративная Республика Бразилия).

Также в условиях глобализации финансовых процессов были найдены другие эффективные средства для предупреждения кризисных явлений: коллективные соглашения между наиболее развитыми государствами мира, а также международные финансовые и другие институты, призванные предупреждать кризисы и минимизировать финансовые потери от них. Примером упомянутых соглашений стал переход стран Европейского Союза к единой валюте – евро, которая выступила альтернативным гарантом стабильности мировой финансовой системы на европейском континенте в условиях, когда необеспеченность доллара стала очевид-



ной. Это мероприятие способствовало достижению определенной стабилизации на мировых финансовых рынках, поскольку у спекулятивного капитала появилась более устойчивая финансовая форма существования, и это временно ослабило его давление на реальный сектор экономики.

Действительно, введение общей европейской валюты серьезно повысило уровень финансовой безопасности государств-членов Европейского Союза, однако лишь на короткий срок. Экономика европейских государств слишком связана с экономикой Соединенных Штатов Америки и другими странами. Так, попытки удержать курс доллара на приемлемом уровне в 2006–2009 гг. оказались безуспешными, поскольку цены на товары, обеспечивающие реальный сектор экономики, значительно выросли не только в долларовом эквиваленте, но и в евро. Данная тенденция привела к стагнации и дальнейшему сокращению реального сектора экономики, что мы можем наблюдать сейчас. Отметим, что кризисные явления в финансовой сфере по-разному повлияли на развитые государства и на те, которые развиваются. В меньшей степени пострадали государства, которые успешно использовали меры национальной защиты от разрушительных воздействий спекулятивного капитала, то есть с осторожностью привлекали иностранные инвестиции в собственный реальный сектор экономики, чем в значительной мере усилили собственную финансовую безопасность. Именно такую стратегию национального развития выбрали Соединенные Штаты Америки и развитые страны Европы. Многие другие государства, наоборот, стимулировали вложения иностранных спекулятивных инвестиций в собственные секторы реальной экономики и не смогли при необходимости повлиять и обеспечить надлежащую государственную поддержку собственным секторам реальной экономики. Наиболее пострадали государства мирового сообщества, руководители которых по разным причинам не выбрали своевременно действенные защитные меры для поддержания устойчивости собственной экономики и защиты национальных интересов.

Выводы. Финансовая безопасность государства – составная часть общей системы безопасности государства наряду с другими ее составляющими, которые являются взаимосвязанными и дополняют друг друга. На государственном уровне обеспечение финансовой безопасности государства во многом достигается за счет минимизации влияния кризисных явлений на состояние финансовой системы государства.

Несмотря на некоторые симптомы ослабления кризисных явлений в мировом сообществе, и в 2016 г. нельзя будет с уверенностью утверждать, что с помощью глобализационных процессов не ухудшится состояние отечественного сектора реальной экономики. Таким образом, с помощью глобализации состояние финансовой безопасности развитых государств практически не снизилось, чего нельзя сказать о других государствах мира.

Список использованной литературы:

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска / З. Бжезинский. – М. : Международные отношения, 1998. – 704 с.
2. Киссинджер Г. Дипломатия / Г. Киссинджер. – М., 1997. – 534 с.
3. Сенчагов В. Экономическая безопасность России / В. Сенчагов. – М., 2005. – 896 с.
4. Рудакова О. Новые аспекты конкуренции в условиях глобализации мировой экономики / О. Рудакова, В. Бардовский, Е. Потапова // Вестник ОрелГИЭТ. – 2011. – № 1(15). – С. 74–79.
5. Щетинин С. Правовая глобализация: понятие и основные формы (теоретико-методологические аспекты) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С. Щетинин. – Ростов-на-Дону, 2009. – 27 с.
6. Йорыш А. А-бомба / А. Йорыш, И. Морохов, С. Иванов. – М. : Наука, 1980. – 328 с.
7. Craig B. The life of J. Robert Oppenheimer: The unstable A-bomb know-it-all who self-destructed / B. Craig // Dailymail. – 2012. – November, 24. – P. 3.
8. Сорос Дж. Человек, который обрушил фунт стерлингов / Дж. Сорос

[Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.aton-line.ru/study/reference/legends/strongdzhordzh_sorosstrong_chelovek_kotoryj_obrushil_funt_sterlingov.

9. Sachs D. Globalisation / D. Sachs // The Economist. – 2000. – June, 24. – P. 2.



ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОРИЕНТАЦИИ

Юлия БУДНИК,

аспирант кафедры управления, административного права и процесса и административной деятельности Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The article contains an analysis of the principles of administrative and legal regulation of the control system of professional orientation, providing an orderly system-impact on social relations in the study area. Emphasis three blocks principles: international globalization, the general and specific principles of legal regulation. The content of the principles included in each of said blocks. It is concluded that the implementation of these principles would allow to improve the quality level of the system of vocational guidance and would promote the mutual responsibility of the individual and the state for the success of professional selection and professional development of the individual, for which the state created all the necessary conditions.

Key words: administrative and legal regulation, administrative and legal instruments, management, principles, professional orientation.

Аннотация

В статье содержится анализ принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации, оказывающих упорядоченное системообразующее влияние на общественные отношения в исследуемой сфере. Выделено три блока принципов: международно-глобализационные, общие и специальные принципы правового регулирования. Исследовано содержание принципов, входящих в каждый из указанных блоков. Сделан вывод о том, что реализация данных принципов позволила бы качественно улучшить уровень системы профессиональной ориентации, способствовала бы взаимной ответственности личности и государства за успешность профессионального отбора и профессионального роста личности, для чего государством создаются все необходимые условия.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовые акты, управление, принципы, профессиональная ориентация.

Постановка проблемы. Принципы как основополагающие начала организации функционирования социальных систем имеют важнейшее значение для определения направлений деятельности государственных институций, правового регулирования их статуса, совершенствования их задач и функций. В современных условиях, когда рынок труда претерпевает существенные изменения, вызванные как последствиями спада экономики, так и развитием информационных технологий, внедрение которых оказывает свое влияние на структуру и формы занятости, необходимость реформирования системы профессиональной ориентации не вызывает сомнений. В свою очередь, такое реформирование предполагает как изменение нормативно-правовой базы, регулирующей данную сферу общественных отношений, так и реформирование государственных органов, выступающих субъектами профессионационной деятельности. Это обуславливает важность принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации, базируясь на которых, можно кардинально видоизменить и повысить эффективность функционирования современной системы профессиональной ориентации.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточной разработанностью проблематики принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации в административно-правовой науке.

Состояние исследования. Проблемы, связанные с административно-правовым регулированием и его принципами, изучали А.А. Алексеев [1, с. 47–49], И.П. Голосниченко [2, с. 67], А.Н. Жеребцов [3, с. 34–39], Л.А. Князька [4, с. 88], С.П. Матвеев [5, с. 9], В.Д. Мельгунов [6, с. 26], С.В. Петков [7], С.Г. Стеценко [8], Е.Н. Щербак [9, с. 111], В.В. Яскевич [10] и другие авторы. Однако принципы административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации еще не были предметом отдельного исследования.

Целью и задачей статьи является формулирование принципов, которые определяют основные направления административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации.

Изложение основного материала. В теоретических источниках принцип – это центральное понятие, основание системы, представляющее собой обобщение и распространение любого положе-

ния на все явления той сферы, из которой данный принцип абстрагирован. Под принципом действия, который иначе называют максимой, понимают, например, этическую норму, характеризующую отношения людей в обществе. Принцип является обобщающим элементом, основополагающим фундаментом, он определяет направление развития и действий [11, с. 474].

С точки зрения О.В. Баклана, принципы административно-правового регулирования, в отличие от норм права, должны осуществлять не только обычное регулятивное упорядочение общественных отношений, но и фундаментальную, стратегическую, перспективную, программную оптимизацию этих отношений. То есть по сравнению с нормами права принципы административно-правового регулирования всегда должны иметь более мощное упорядоченное системообразующее влияние на общественные отношения в этой сфере. Кроме того, совершенствование административно-правовых форм и средств регулирования только тогда имеет практически значимый смысл для человека, граждан, общества, государства, когда во главе перечня гарантий, положенных в основу режима демократической законности в любой сфере общественной



жизни, всегда находится адекватная политическая, основанная на верховенстве права воля руководителей соответствующих органов государственного управления, являющаяся основной, обязательной гарантией режима законности и дисциплины [12, с. 87]. Развивая эту мысль, необходимо заметить, что всемирная глобализация накладывает свой отпечаток на развитие рынка труда, соответственно, влияет также на особенности предоставления профориентационных услуг. В свою очередь профессиональная ориентация тесно связана с системой образования, в рамках которой обучающийся обретает возможность приобрести и развить необходимые для будущей профессиональной деятельности знания, умения и навыки, соответствующие его задаткам. Как отмечает Е.Н. Тарасова, сущность глобализации заключается в расширении и усилении взаимосвязи и взаимозависимости субъектов, в роли которых могут выступать страны, отдельные сферы хозяйства или конкретные люди, а определяющими понятиями глобализации являются взаимосвязь и взаимозависимость участников этого процесса. Взаимосвязь подразумевает сближение, переплетение, сращивание отдельных элементов, образование общей сферы деятельности и интересов субъектов. Сам этот процесс – процесс объединения отдельных элементов в единое целое, единую мировую систему – носит название интеграции. Взаимозависимость – это состояние взаимной ответственности, зависимости друг от друга, при котором ни одна из сторон не может обойтись без другой [13, с. 399].

Одним из последствий воздействия глобализации на рынок труда является интеграция трудовых ресурсов и создание универсальной системы требований к их качеству. Так, согласно данным различных исследований количество граждан Украины, которые осуществляют трудовую деятельность в других государствах, составляет не менее 2 млн человек. В этой ситуации представляется важным рассмотреть принципы глобального административно-правового регулирования мирового рынка высшего образования. По мнению Е.Н. Щербака, они включают международную стандартизацию нормативных требований к деятельности учреждений высшего образования для сопоставимости национальных данных о высшем образовании,

учет международных тенденций в административно-правовом регулировании отношений в сфере высшего образования для формирования национального законодательства в сфере высшего образования, международную стандартизацию нормативных требований к качеству системы управления в сфере высшего образования, гармонизацию административно-правового регулирования национальных систем высшего образования [14, с. 330].

Не отрицая важность изложенной позиции, отметим, что приведенные положения по своей сущности являются не столько принципами, сколько условиями интеграции системы высшего образования, ее адаптации к требованиям международного рынка образовательных услуг. Однако считаем важным выделить в системе принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации блок международно-глобализационных принципов, предназначением которых является обеспечение специалистам высокого уровня конкурентоспособности на мировом рынке труда. Охарактеризуем такие принципы.

Сущность *принципа конкурентоспособности* состоит в предоставлении работнику благодаря полученным знаниям, умениям и навыкам, развитым профессионально важным качествам преимуществ при замещении вакантных должностей или сохранении рабочего места. Как отмечает И.И. Хохлова, конкурентоспособность работника – это наличие у него психофизиологических, личностных и профессионально-квалификационных характеристик, отличающихся от аналогичных характеристик конкурентов в определенной сфере труда, которые в определенный момент времени наиболее соответствуют предпочтениям работодателя и требованиям, определяемым содержанием труда на конкретном рабочем месте, что позволяет работнику занять или сохранять это рабочее место. Конкурентное преимущество предполагает наличие психофизиологических, личностных и профессионально-квалификационных характеристик у работника, обеспечивающих ему превосходство над другими конкурентами на целевом рынке в условиях воздействия факторов окружающей среды. Это означает, что компоненты трудового потенциала, обладающие отличительными потреби-

тельными и стоимостными характеристиками, формируют особое свойство их носителя выдерживать конкуренцию на внешнем и внутреннем рынке труда, соответствовать требованиям окружающей среды, а сам носитель становится обладателем свойства конкурентоспособности [15, с. 53]. Как принцип административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации принцип конкурентоспособности означает направленность средств и способов правового воздействия на общественные отношения, на формирование как управленческой цели достижения объектами профориентационной работы наибольшего соответствия предпочтениям работодателя и требованиям, определяемым содержанием труда не только в отдельном государстве, но и в других странах, в том числе тех, которые имеют высокий уровень технологического развития.

Сущность *принципа научности* как одного из международно-глобализационных принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации состоит в закреплении на уровне правовых способов влияния на общественные отношения требования соответствия модели специалиста общепризнанным на международном уровне теоретическим данным, практическим методикам, технологическим процессам. Это, соответственно, выдвигает к системе образования требования, связанные с постоянным обменом теоретическими знаниями со специалистами из других стран, проверкой существующих научных методик с помощью их обнародования в международных наукометрических базах, таких как Scopus, Index Copernicus, Web of Science.

Сущность *принципа универсальности* как одного из составляющих структуры принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации означает направленность правовых воздействий на приобретение объектом профессиональной ориентации знаний, умений и навыков, развитие профессионально важных качеств, которые позволяют ему выполнять широкий спектр функций, связанных с его профессиональной деятельностью. К таким знаниям и навыкам сегодня относятся, бесспорно, владение иностранными языками, умение ис-



пользовать компьютерную технику для решения профессиональных задач, умение быстро осваивать новые технологии, достижение профессиональных целей.

Принцип транспарентности как один из международно-глобализационных принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации связан с обеспечением с помощью правовых способов воздействия на общественные отношения, полноценного информирования субъектов профессиональной ориентации об особенностях национального и зарубежных рынков труда, правах и обязанностях работника и работодателя в разных правовых системах, гарантиях соблюдения прав и свобод личности, ответственности в трудовых отношениях.

Переходя от блока международно-глобализационных принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации к блоку общих принципов правового регулирования, следует отметить, что мы поддерживаем мысль С.Г. Стеценко, который считает, что принципами права могут считаться основные положения, отражающие его содержание и уже нашедшие воплощение в нормативно-правовых актах. В то же время принципы правового регулирования – это руководящие идеи, предпосылки, которые могут быть использованы в качестве основы для построения норм права. Взаимосвязь принципов права и принципов правового регулирования иллюстрируется фактом, согласно которому принципы права, являясь своеобразным каркасом законодательных актов, претворяются в жизнь за счет предварительного определения принципов правового регулирования [16, с. 171]. Перечень общих принципов правового регулирования является достаточно устоявшимся в правовых науках, с теми или иными вариациями он включает принципы законности, верховенства права, равноправия, взаимной ответственности личности и государства [17; 18].

Как общие принципы административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации эти положения имеют свои особенности. Так, *принцип законности* в данном аспекте означает соответствие системы форм и методов профориентационной работы нормам законов и подзаконных правовых актов как в системе

образования, так и в трудовых и связанных с ними отношениях. *Принцип верховенства права* предполагает, что все воздействие в системе профессиональной ориентации производится с учетом первичности индивидуальных прав личности и ответственности только на основании закона. *Принцип равенства* связан с недопустимостью каких-либо ограничений в зависимости от национальных, расовых, гендерных, языковых, имущественных и других признаков. *Принцип взаимной ответственности личности и государства* означает установление четких критериев, оснований ответственности должностных лиц – субъектов профориентационной работы и объекта этой работы за нарушения правовых норм, которыми регулируется профориентационная деятельность, а также существование действующего механизма юридической ответственности за такие нарушения.

Переходя к изложению сущности специальных принципов административно-правового регулирования управления системой профессиональной ориентации, следует отметить, что в них проявляется влияние принципов управления, относительно чего мы поддерживаем точку зрения Ю.П. Бытяка [19, с. 42]. Среди таких принципов в аспекте нашего исследования необходимо выделить следующие:

а) *принцип оптимального соединения централизации и децентрализации управления*, сущность которого состоит в выборе на центральном уровне основных целей, принципов, задач и функций профориентационной работы с их корректировкой в случае необходимости, с учетом изменения управленческой ситуации, с одновременным предоставлением подчиненным субъектам права широкого выбора методов и способов профориентационной деятельности;

б) *принцип соединения субординации и координации*, который предполагает наличие определенного административно-правовыми актами соотношения прав и обязанностей субъектов профориентационной работы при осуществлении их полномочий;

в) *принцип обратной связи*, сущность которого состоит в наличии свободного обмена информацией между элементами системы профориентации с целью своевременного выявления проблем, мешающих поступательному развитию

данной системы, и оперативного на них реагирования.

Выводы. По нашему мнению, реализация изложенных в статье принципов административно-правового регулирования в управлении системой профессиональной ориентации позволила бы качественно улучшить ее уровень, способствовало бы достижению ее целей и задач, а также созданию взаимной ответственности личности и государства за успешность профессионального отбора и профессионального роста личности, для чего государством создаются все необходимые условия.

Список использованной литературы:

1. Алексеев А.А. Восхождение к праву: поиски и решения / А.А. Алексеев. – М. : НОРМА, 2001. – 752 с.
2. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): [навч. посібник] / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 109 с.
3. Жеребцов А.Н. Современные проблемы административно-правового регулирования миграционных правоотношений / А.Н. Жеребцов // Право и общество. – 2009. – № 2. – С. 54–58.
4. Князька Л.А. Основні напрями розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі соціального захисту населення / Л.А. Князька // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 1. – С. 87–91.
5. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования : [монография] / С.П. Матвеев. – Воронеж : Воронежский ин-т МВД России, 2011. – 214 с.
6. Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности / В.Д. Мельгунов. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 160 с.
7. Петков С.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні / С.В. Петков // Юридичний журнал. – 2009. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.justinian.ua/article.php?id=3183>.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2009. – 624 с.



9. Щербак Е.Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : [монография] / Е.Н. Щербак. – М. : Изд-во МГОУ, 2011. – 410 с.

10. Яскевич В.В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / В.В. Яскевич. – М. : РГБ, 2005. – 202 с.

11. Швидкий І.І. Принципи правового регулювання службово-трудої діяльності працівників ОВС / І.І. Швидкий // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 473–475.

12. Баклан О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємства у сфері підприємства: теоретико-правовий аспект : [монографія] / О.В. Баклан – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2011. – 336 с.

13. Тарасова Н.Е. Сущность и особенности глобализации на современном этапе развития экономики / Н.Е. Тарасова // Молодой ученый. – 2013. – № 10. – С. 398–400.

14. Щербак Е.Н. Особенности получения платного образования в условиях реализации болонских принципов / Е.Н. Щербак // Человек в российской повседневности: история и современность : сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза, 2008. – С. 328–332.

15. Хохлова И.И. Классификация факторов конкурентоспособности работника / И.И. Хохлова // Российское предпринимательство. – 2011. – Вып. 1(195). – № 11. – С. 52–56.

16. Стеценко С.Г. Медичне право України : [підручник] / [С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта] ; за ред. С.Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавництв «Правова єдність», 2008. – 507 с.

17. Лазарев В.В. Теория государства и права : [учебник] / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М. : Спарк, 2000. – 568 с.

18. Скурко Е.В. Принципы права : [монография] / Е.В. Скурко. – М. : Ось-89, 2008. – 192 с.

19. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.

ПОНЯТИЕ, ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИЗНАКИ И ВИДЫ НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХОВНОГО СУДА УКРАИНЫ

Вита ВОЛОШИНА,

ведущий специалист канцелярии управления обеспечения деятельности Судебной палаты по гражданским делам Верховного Суда Украины

Summary

The article states that one of the most important types of provision of the activity of the Supreme Court of Ukraine is the process of scientific and advisory support. The author believes that the scientific and advisory support of the Supreme Court of Ukraine – is a complex activity, aimed at creating the necessary conditions for the effective implementation of the Supreme Court of Ukraine of their functional authority, which is a set of consultative, organizational and informational activities carried out on a regular basis by especially certain subjects. It's proved that the main process in the scientific advisory is providing of the consulting process, which can be scientific, informational and methodical. Consulting as a key element of meaningful scientific advisory software of the Supreme Court of Ukraine is undoubtedly a multi-purpose.

Key words: scientific support, information provision, consulting, Supreme Court of Ukraine, functional authority of the Supreme Court of Ukraine.

Аннотация

В статье указывается, что одним из важнейших видов обеспечения деятельности Верховного Суда Украины является процесс научно-консультативного обеспечения. Автор считает, что научно-консультативное обеспечение деятельности Верховного Суда Украины – это комплексная деятельность, направленная на создание необходимых условий для эффективного осуществления Верховным Судом Украины своих функциональных полномочий, которая представляет собой совокупность консультативных, организационных и информационных мероприятий, реализуемых на постоянной основе специально определенными субъектами. Обосновано, что основным процессом в научно-консультативном обеспечении является процесс консультирования, которое может быть научным, информационным и методическим. Консультирование как основной содержательный элемент научно-консультативного обеспечения деятельности Верховного Суда Украины является многоцелевым.

Ключевые слова: научное обеспечение, информационное обеспечение, консультирование, Верховный Суд Украины, полномочия Верховного Суда Украины.

Постановка проблемы. Стабильная и эффективная реализация своих функций Верховным Судом Украины (далее – ВСУ) является одной из самых сложных задач современной судебной реформы в Украине. Реализация функциональных задач ВСУ требует не просто нормативного урегулирования. Во многом выполнение ВСУ своей роли высшего судебного органа страны обеспечивается большими организационными усилиями многих специалистов, ведь четкая и слаженная работа аппарата суда и служб обеспечения влияет на качество выполняемых ВСУ задач. Правосудие и обеспечение единства судебной практики становится возможным лишь при наличии большого количества материальных и информационных ресурсов,

своевременное и профессиональное привлечение которых осуществляется по принципу взаимной ответственности всех субъектов, призванных осуществлять обеспечение деятельности ВСУ. Одним из важнейших видов обеспечения ВСУ является процесс научно-консультативного обеспечения (далее – НКО).

Актуальность темы исследования. Становление Украины как суверенного, демократического и правового государства тесно связано с длительным и противоречивым процессом формирования судебной власти. Как справедливо отмечает С.В. Прилуцкий, на начальном этапе создания государства проблемы в сфере организации и осуществления правосудия в значительной степени обуславливались тем,



что отечественная правовая наука не содержала необходимых теоретических исследований относительно судебной власти [1, с. 308]. Вместе с тем порядок организации и деятельности судебной власти напрямую влияет на правовую систему страны, ее развитие и стабильность.

Состояние исследования. Анализ истории становления ВСУ, изменения его роли, функций и компетенции в различные периоды отечественной истории является одной из актуальных задач правовой науки. Гораздо меньше внимания уделялось проблемам становления верховной судебной власти, организации судебного контроля в Украине с момента создания ВСУ. Отдельным вопросам организации и деятельности судебной власти в условиях становления правового государства и гражданского общества посвящены научные труды С.В. Бобровник, В.Г. Гончаренко, В.С. Ковальского, М.И. Козюбры, А.Н. Колодия, В.В. Копейчикова, А.Н. Костенко, М.В. Костицкого, В.В. Костицкого, А.Л. Копыленко, И.А. Кресина, В.П. Нагребельного, Н.М. Онищенко, П.М. Рабиновича, О.Д. Святоцкого, М.В. Цвика, В.Н. Шаповала, В.Я. Тацця, Г.П. Тимченко, М.И. Хавронюка, Ю.С. Шемшученко, А.И. Ющика, А.Н. Ярмиша и других отечественных ученых. В то же время абсолютно неисследованными остаются вопросы, связанные с научным обеспечением деятельности судебных органов в целом и ВСУ в частности.

Целью и задачей статьи является раскрытие понятия, характерных признаков и видов научно-консультативного обеспечения деятельности Верховного Суда Украины как высшего судебного органа страны.

Изложение основного материала. Каждая отрасль жизнедеятельности человека имеет свой тип обеспечения и его особые характеристики. Обеспечение деятельности ВСУ не является исключением. Одним из важнейших видов обеспечения ВСУ является процесс НКО.

Целесообразным считаем раскрытие понятия НКО с помощью схожих по содержанию понятий, среди которых выделяют информационно-аналитическое обеспечение, информационно-консультативное обеспечение и научно-методическое обеспечение.

Например, информационно-аналитическое обеспечение является базой, на которой строится управленческая деятельность всего государственного аппарата. Так, А.А. Дегтярь рассматривает информацию как некую совокупность различных сообщений, сведений, данных о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях, которые, будучи собранными, систематизированными и преобразованными в пригодную для использования форму, имеют в процессе принятия и реализации государственно-управленческих решений исключительное значение [2, с. 91].

Неотъемлемой частью информационно-консультативного обеспечения является научное обеспечение, которое, по мнению А.В. Ищенко, может осуществляться в трех формах: научно-технического (поиск, выбор, приспособление и использование достигнутый научно-технического прогресса), научно-методического (разработка рекомендаций и создание необходимых условий для восприятия этих рекомендаций) и информационного обеспечения [3, с. 76]. Классификация форм информационно-консультативного обеспечения дает возможность выделить определенные их черты и особенности, что определяет наиболее эффективную форму для соответствующих целей.

Известные отечественные криминалисты В.П. Бахин и В.К. Лисиченко раскрывают вопросы научно-методического обеспечения расследования преступлений и следственной деятельности; они понимают такое обеспечение как создание условий для внедрения достижений науки и техники в практику, что охватывает апробацию, уточнение условий и порядка применения, разработку методических рекомендаций или инструкций, подготовку пользователей и так далее [4, с. 84–86].

Вопрос создания служб информационно-консультативного обеспечения в государственном секторе является новой потребностью для Украины, однако в странах западного партнерства научно-консультативное обеспечение в государственных организациях является постоянной необходимостью. Примером таких стран являются Франция, Германия, Великобритания, Литва, Латвия, Польша, США и Канада. Все эти страны не используют консалтинг исключительно в сферах действия го-

сударственной власти, информационно-консультативное обеспечение присутствует также на уровне деятельности органов местной, муниципальной власти.

Уровень эффективности государственных организаций и управления в соответствующих странах является доказательством того, что расходы на информационно-консультативное обеспечение необходимы для качественной реализации государством своих функций. Например, в Литве в середине 2001 г. был создан Комитет по вопросам развития информационного общества, объединивший ученых, чиновников, представителей частного сектора и ведущих бизнесменов. Главной задачей данной структуры было определено осуществление управления политической развития информационных процессов в стране [5, с. 87].

Приводя примеры международного опыта использования консультативной помощи, стоит назвать и такой совещательный международный орган, как Консультативный совет европейских судей Совета Европы, который играет важную роль в деятельности по установлению стандартов осуществления правосудия. Консультативный совет европейских судей выполняет две основные задачи: разрабатывает заключение по центральной проблеме системы правосудия (которое затем передает Комитету Министров) и подобно Венецианской комиссии предоставляет консультации по запросам других органов Совета Европы, государств-членов, органов государств-членов или ассоциаций судей [6, с. 2].

Справедливо отметить, что организация НКО деятельности ВСУ также имеет свое содержание и характерные черты. Несомненно, особенностью этого вида НКО является специфическая категория его субъектов, к которым относятся научные консультанты и научно-консультативный совет при ВСУ. Также характерной чертой НКО деятельности ВСУ является его постоянный характер, обусловленный непрерывным процессом отправления правосудия и нормативно определенной потребностью в своевременном формировании устойчивой единой судебной практики.

Исходя из особенностей и характерных черт НКО деятельности ВСУ, на-



учно-консультативное обеспечение деятельности Верховного Суда Украины, по нашему мнению, – это комплексная деятельность, направленная на создание необходимых условий для эффективного осуществления Верховным Судом Украины своих функциональных полномочий, которая представляет собой совокупность консультативных, организационных и информационных мероприятий, реализуемых на постоянной основе специально определенными субъектами.

Считаем, что основным процессом в НКО является процесс консультирования. Поэтому для полного и основательного рассмотрения понятий и особых черт НКО деятельности ВСУ необходимо исследовать понятие «консультирование», определить его виды, установить отдельные этапы процесса консультирования в целом и в рамках осуществления НКО деятельности ВСУ.

Понятие консультирования – разностороннее и многообразное, доказательством чего является большое количество научных подходов к его определению. Соответствующий подход рассматривает консультирование как особую профессиональную деятельность и выделяет ряд характеристик, которые ему присущи. Л. Грейнер и Р. Метцгер указывают: «Консультирование – это консультативная служба, работающая по контракту и оказывающая услуги организациям через специально обученных и квалифицированных лиц, которые помогают организации-заказчику выявить управленческие проблемы, проанализировать их, дают рекомендации по решению этих проблем и способствуют, при необходимости, выполнению решений» [7, с. 26].

В литературе довольно часто используется термин «консалтинг». Содержание понятия «консалтинг», вошедшего в нашу речь как специальный термин, означает осуществление экономического консультирования любого масштаба [8, с. 15]. Следует согласиться с определением А.А. Блинова, Г.Н. Бутырина и Е.В. Добренковой, согласно которому консалтинг – это комплекс знаний, связанных с научным поиском, проведением исследований и экспериментов с целью расширения знаний, которые уже существуют, или приобретения новых, проверки научных гипотез, установления закономерностей,

научных обобщений и обоснований проектов для успешного развития организаций. Консалтинг опирается на научную организацию труда, системный анализ, научно обоснованные методы принятия решений [9, с. 58].

Несомненно, деятельность ВСУ является полифункциональной. Соответственно, консультирование, которое является основным содержательным наполнением процесса НКО деятельности ВСУ, также не может быть однородным. С учетом функциональных потребностей высшего судебного органа страны – ВСУ – мы можем выделить следующие виды консультирования, которые являются применимыми в деятельности ВСУ:

а) научное консультирование, прямо предусмотренное как основополагающий метод взаимодействия объектов консультирования (судей ВСУ) и субъектов консультирования, специально уполномоченных законом. Научное консультирование является разновидностью НКО деятельности ВСУ, которое заключается в предоставлении научно обоснованных заключений по вопросам применения и/или толкования норм национального и/или международного права, основанных на аналитических умозаключениях специалистов в сфере права;

б) информационное консультирование. Обеспечение актуальной и обобщенной информацией является залогом принятия законных, обоснованных судебных решений в разумные сроки. Именно поэтому использование данного вида консультирования безусловно должно быть признано одной из разновидностей НКО деятельности ВСУ, которое заключается в подборе, анализе и обобщении актуальных фактических данных, сведений, оперирование которыми обеспечивает эффективную реализацию функциональных полномочий ВСУ;

в) методическое консультирование. Владение информационными потоками и аналитическими выводами может быть должным образом использовано в деятельности ВСУ только при условии соблюдения определенных методов использования этих данных. Поэтому методическое консультирование – это разновидность НКО деятельности ВСУ, которое заключается в обеспечении судейского корпуса ВСУ надлежащей

совокупностью методических рекомендаций по применению информационно-аналитических данных, а также способов и методов распространения положительного опыта их применения всеми субъектами реализации судебной власти в Украине.

В целях нашего исследования уместно привести обобщающую характеристику консультирования как неотъемлемой и основной содержательной составляющей НКО деятельности ВСУ. Такая характеристика отличается от схожих характеристик других видов консультирования благодаря особенностям объекта консультирования. Приведем эти признаки:

1) стоит охарактеризовать консультирование в рамках осуществления НКО деятельности ВСУ как такое, которое осуществляется на постоянной основе;

2) такое консультирование, как уже нами отмечалось, может быть нескольких видов (научное, информационное и методическое);

3) консультирование как основной содержательный элемент НКО деятельности ВСУ является многоцелевым, то есть может быть охарактеризовано как полифункциональное;

4) такое консультирование может как иметь признаки консультирования со стратегической целью (например, формирование ВСУ единой судебной практики), так и иметь исключительно оперативное значение, обусловленное необходимостью решения определенных ситуативных задач, обусловленных спецификой деятельности ВСУ (например, принятие решения по конкретному делу);

5) учитывая способ привлечения к консультированию субъектов консультирования, мы можем выделить консультирование, которое осуществляется внутренними резервами ВСУ, и консультирование, которое привлекает внешние источники консультирования;

6) метод консультирования, который используется в составе НКО деятельности ВСУ, может быть определен как метод и диагностики, и информирования, и обучения, и анализа, и обобщения;

7) стандартные роли субъектов консультирования представлены такими, как диагностик, аналитик, эксперт, тренер;



8) характерная черта консультирования в рамках осуществления НКО деятельности ВСУ определяет специфику консультант-клиентских отношений, а именно отношений между субъектами консультирования и судьей ВСУ, которые всегда построены на полной самостоятельности последних в принятии решений, обусловленных выполнением судебных функций. В то же время нельзя не отметить возможные паритетные основы при применении отдельных методических форм консультирования судей ВСУ.

Безусловно, процесс консультирования судей ВСУ имеет свои особенности по сравнению с частным и общегосударственным процессом консультирования. В то же время можно согласиться, что процесс консультирования как основная содержательная составляющая НКО деятельности ВСУ проходит постепенно следующие этапы:

– этап формулировки проблемы и/или задачи. Инициатива начала консультативного процесса исходит от объектов консультирования – судей ВСУ. В то же время в отдельных случаях начало осуществления таких видов консультирования, как информационное или методическое, определяется должностными обязанностями субъектов консультирования либо регулируется нормативными и подзаконными актами;

– этап сбора необходимой информации, который отмечается достаточно большой зависимостью от того вида консультирования, которое применяется в том или ином случае. При осуществлении научного консультирования сбор необходимой информации состоит в изучении необходимых данных на теоретическом, нормативном и эмпирическом уровнях. Консультантами обычно используется широкий массив специальных научных источников по исследуемому вопросу, обрабатывается имеющаяся национальная и международная нормативная база, изучается надлежащая судебная практика. Информационное консультирование, как и методическое, также предусматривает ознакомление с имеющимися базами данных, которые содержат соответствующую эмпирику и способны обеспечить проведение последующего анализа и обобщение полученных сведений;

– этап анализа информации, на котором происходит аналитическая обработка полученной информации, что представляет собой исключительно умственную деятельность субъекта консультирования. Не исключается и проведение серии обсуждений с отдельными объектами консультирования, имеющее целью осуществить уточнение либо коррекцию поставленных перед консультантом задач с учетом имеющихся данных;

– этап предоставления предложений и рекомендации, суть которого представляет собой окончательное формирование позиции субъектов консультирования;

– этап поддержания связей и получения отчетности, особенностью которого является определение полноты выполнения поставленной перед консультантами задачи и устранение, при необходимости, допущенных неточностей или пробелов в консультативном процессе. Обязательным элементом этого этапа консультирования считаем наличие обратной связи с объектами консультирования – судьями ВСУ, что позволяет избежать неполного либо некорректного использования результатов процесса консультирования;

– этап внедрения, на котором объекты консультирования используют в своей деятельности результаты проведенного процесса консультирования. Важным является получение положительного эффекта как от отдельных консультативных процедур, так и в целом от всей системы НКО деятельности ВСУ.

Выводы. Подытоживая, стоит отметить, что эффективность НКО деятельности ВСУ в целом и процесса консультирования судей ВСУ в частности можно обеспечить только при условии высокого квалификационного уровня субъектов НКО. Нельзя не учитывать тот факт, что ущерб от неправильного решения консультантов может иметь существенные последствия для правовой системы Украины. Хотя не всегда есть возможность сразу оценить результат использования рекомендаций и выводов, предложенных консультантами, необходимо всегда учитывать основную цель НКО деятельности ВСУ, которая заключается в создании эффективной и дееспособной системы средств, что будет

способствовать превращению ВСУ из суда формального права в суд права реального.

Список использованной литературы:

1. Прилуцкий С.В. Вступ до теорії судової влади (суспільство, правосуддя, держава) : [монографія] / С.В. Прилуцкий. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2012. – 317 с.

2. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : [монографія] / А.О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.

3. Іщенко А.В. Теорія і практика криміналістичного забезпечення процесу доказування в розслідуванні злочинів : [навч. посібник] / А.В. Іщенко, І.О. Ієрусалімов, Ж.В. Удовенко. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 160 с.

4. Бахин В.П. Научно-методическое обеспечение практики расследования преступлений / В.П. Бахин, В.К. Лисиченко // Актуальные проблемы судебной экспертизы и криминалистики. – К., 1993. – С. 84–86.

5. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади : дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Коваль ; Харківський регіональний ін-т держ. упр. – Х., 2008. – 197 с.

6. Райснер Г. Верховний Суд України і демократичне суспільство: витоки та перспективи / Г. Райснер // Вісник Верховного Суду України. – 2013. – № 4(152). – С. 2–6.

7. Краснейчук А.О. Становлення і розвиток консультативної діяльності в державному управлінні України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.О. Краснейчук ; Академія муніципального управління. – К., 2008. – 210 с.

8. Верба В.А. Організація консалтингової діяльності : [навч. посібник] / В.А. Верба, Т.І. Решетняк. – К. : КНЕУ, 2000. – 228 с.

9. Блинов А.О. Управленческий консалтинг корпоративных организаций : [учебник] / А.О. Блинов, Г.Н. Бутырин, Е.В. Добренюкова. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 192 с.



ОСОБЕННОСТИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ДОПУСКОМ ИНВЕСТИЦИЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА

Ирина ГОЛУБЕНКО,

аспирант кафедры гражданского права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The research deals with the issue of investment disputes which arise at the stage of admission of investment in the country and the implementation of the investment project. On the basis of international treaties and International Centre for Settlement of Investment Disputes conventions regulating the conducts research areas of investment and implementation of the investment project. It is proved that the disputes related to the admission investments are inherently pre-contractual. Conducted analysis of arbitration practice that emerged from the debate at the stage of implementation of the investment project. The causes of such disputes: breach of the terms of the investment activity, the unilateral change of the state recipient terms of the investment agreement are analyzed.

Key words: foreign investment, investor, state, dispute, investment project.

Аннотация

В статье проводится анализ инвестиционных споров, возникающих на стадиях допуска инвестиций в страну и реализации инвестиционного проекта. На основе международных договоров и конвенций Международного центра по урегулированию инвестиционных споров проводится исследование регулирования допуска инвестиций и реализации инвестиционного проекта, а также процесса разрешения споров, которые могут возникнуть. Обосновывается, что споры, связанные с допуском инвестиций, по своей сути являются преддоговорными. Проводится анализ арбитражной практики, которая возникла из споров на этапе реализации инвестиционного проекта. Рассматриваются причины возникновения этих споров, такие как нарушение условий осуществления инвестиционной деятельности, односторонние изменения государством-реципиентом условий инвестиционного соглашения.

Ключевые слова: иностранные инвестиции, инвестор, государство, спор, инвестиционный проект.

Постановка проблемы. Государства традиционно имеют абсолютное право, признанное в международном праве, контролировать въезд и режим пребывания иностранцев, в том числе иностранных инвесторов, на их территории. Однако в современной мировой экономике вопросу о более открытой политике в отношении допуска иностранных инвесторов уделяется повышенное внимание. Среди стандартов недискриминации, обычно встречающихся в договорах международной торговли, следует назвать, в частности, стандарт национального режима и режима наибольшего благоприятствования нации.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы: в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы, которая раскрывала бы особенности международных инвестиционных споров, возникающих на стадиях допуска инвестиций и, следовательно, реализации инвестиционного проекта.

Состояние исследования. Научный анализ инвестиционных споров, связанных с допуском инвестиций и реализацией инвестиционного проекта, осуществляется многими отечественными и зарубежными учеными,

такими как С.И. Крупко, Д.К. Лабин, Н.Н. Вознесенская, П. Джуиллард, А.Р. Парра, Р.Д. Бишоп, Дж. Кроуфорд и другие. Их работы стали базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является рассмотрение особенностей отдельных категорий инвестиционных споров, связанных с допуском инвестиций и реализацией инвестиционного проекта, на основе анализа арбитражной практики.

Изложение основного материала. Инвестиционный процесс состоит из двух последовательных этапов: «прединвестиционной» фазы (допуск и прием, когда инвестор стремится войти на территорию принимающего государства) и «постинвестиционной» фазы (когда инвестиции были направлены для реализации в инвестиционный проект) [1]. На каждом из этих этапов могут возникнуть споры, связанные с инвестициями.

Международные инвестиционные проекты, как правило, поддаются большим и различным видам рисков по сравнению с внутренним рынком инвестора. Кроме того, может быть труднее управлять этими рисками при работе в другой правовой системе.

1. Допуск инвестиций. По своей сути споры, связанные с допуском инвестиций, являются преддоговорными, поскольку возникают из процедур, предшествующих процессу инвестирования (например, отказ в допуске к участию в аукционе или конкурсе, оспаривание результатов конкурсов, аукционов, проводимых для заключения инвестиционных соглашений, отказ от заключения инвестиционного соглашения).

Положения о допуске инвестиций могут содержаться в двусторонних, региональных и многосторонних инвестиционных договорах, а также в многосторонних соглашениях, касающихся инвестиций.

Для целей определения режима допуска инвестиций актуальным является анализ двусторонних соглашений Украины на предмет гарантий поощрения и допуска инвестиций. В положениях соглашений указывается на намерения сторон способствовать и допускать инвестиции друг друга согласно нормам законов принимающего государства.

Статья 2 «Допуск» Руководства по урегулированию иностранных инвестиций, разработанного и принятого Всемирным банком в 1992 г., предус-



матривает: «Каждое государство сохраняет за собой право регулировать допуск иностранных частных инвестиций. При формулировке норм и при их применении государства принимают во внимание, что открытый доступ возможен в рамках списка отраслей, открытых для иностранных частных инвестиций (при существовании списка ограниченного числа отраслей, видов деятельности, закрытых для иностранных инвестиций или требующих оценки условий допуска, лицензирования), является наиболее эффективным решением проблемы правового регулирования иностранных инвестиций» [2].

Унификация национальных законов об иностранных инвестициях на основе рекомендаций Всемирного банка обеспечивает реализацию государством своих прав по управлению иностранными инвестициями и способствует их притоку в национальную экономику. В указанных положениях рассматривается вопрос о допуске иностранных инвестиций в принимающие страны. Аналогично соответствующие вступительные положения большинства двусторонних и многосторонних инвестиционных договоров и национальных инвестиционных законов предписывают принимающей стране поощрять иностранные инвестиции.

Особое внимание следует уделять необходимости избегать чрезмерного регулирования и возведения неоправданных бюрократических препятствий для допуска инвестиций. В этом отношении руководящие принципы могут быть сравнимыми со многими национальными инвестиционными кодексами, которые стремятся оставить в прошлом процедуры допуска, а в случае необходимости – проводить такие процедуры по системе «единого окна» для инвестиционных согласований [3].

Положения о допуске инвестиций существуют во всех правовых системах, однако государство может вводить также свои правила. В этом отношении руководящие принципы согласуются с большинством двусторонних и многосторонних инвестиционных договоров, признают, что допуск иностранных инвестиций каждое государство определяет и регулирует в своих законах, осуществляя свой суверенитет.

Однако пункт 3 статьи 2 Руководства по регулированию иностранных

инвестиций предостерегает от ограничительного подхода, в частности, от включения в следующие законодательные акты некоторых требований к производительности (например, о минимальном местном владении, вопросы кадров или экспортных целей) как условия допуска иностранных инвестиций. Как показывает опыт, введение таких требований может сдерживать инвестиции либо стимулировать злоупотребления.

Государства могут открыть допуск к инвестициям без необходимости предварительного одобрения, однако исключить из своей территории иностранные инвестиции, которые угрожают национальной безопасности при четко определенных требованиях или принадлежат к секторам, защищенным законом государства для целей экономического развития государства. Кроме того, могут использоваться и другие исключения, которые применяются в равной степени к национальным и иностранным инвестициям. Такие исключения будут относиться к инвестициям, которые противоречат публичному порядку («государственной политике»), например, инвестиции, нарушающие фундаментальные ценности общества в данной стране, как определено в законах и судебной практике, и инвестиции, которые негативно влияют на окружающую среду или здравоохранение.

Тесно связан с допуском инвестиций вопрос о подсудности преддоговорных инвестиционных споров. Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств (далее – Конвенция) уделяет меньше внимания вопросу о подсудности вступительных споров. А. Парра отметил: «Положения по урегулированию инвестиционных споров некоторых последних ДИД, в том числе ДИД, разработанных в США, покрывают споры относительно допуска инвестиций. В тех случаях, когда спор возникает по отказу в принятии, можно утверждать, поскольку нет на самом деле никаких инвестиций, что спор не может возникать, следовательно, он будет выходить за рамки Конвенции Международного центра по урегулированию инвестиционных споров» [4].

Однако в деле «Generation Ukraine, Inc. v. Ukraine» арбитраж окончательно

не исключает защиту в вопросе допуска инвестиций из действия Конвенции Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (далее – МЦУИС). Суд отметил: «Пока не было никаких препятствий Generation Ukraine в собственности Heneratsiya (инвестор), не может быть никакого «инвестиционного спора» предусмотренного статьей 6 инвестиционного соглашения, пока не будут сделаны инвестиции от Heneratsiya в Parkview проект. Хотя в данном случае украинские чиновники сделали неприемлемо сложным для Heneratsiya осуществить инвестиции, данный факт не может привести к инвестиционному спору, разве только истец может обратиться к прединвестиционной защите. Такие меры защиты существуют в различных международных договорах (например, право на создание бизнеса или участие в тендере на контракты без дискриминации), но на такое право не было ссылки» [5].

В деле «Aguas del Tunari v. Bolivia» [6] суд не рассматривал возможность арбитража согласно Конвенции МЦУИС, отрицая вступительные споры, однако интерпретировал положения о допуске инвестиций. Статья 2 МИС между Боливией и Нидерландами предусматривает: «Каждая из Договаривающихся Сторон в рамках своих законов и правил развивает экономическое сотрудничество путем защиты на своей территории инвестиций лиц другой Договаривающейся Стороны. С учетом ее права на осуществление полномочий, согласно своим законам или правилам каждая из Договаривающихся Сторон допускает такие капиталовложения» [7].

Боливия в этом случае возражала против юрисдикции трибунала, указывая, что статья 2 будет относиться к боливийскому праву в качестве основы, которой инвестиции истца будут подвергнуты, требуя рассмотрение дела исключительно под юрисдикцией боливийских судов. Aguas del Tunari, с другой стороны, не согласен с интерпретацией Боливии. В качестве аргумента утверждалось, что статья 2 МИУ будет относиться только к допуску инвестиций в Боливию и на рынок Боливии, и такое толкование этого положения выходит за рамки первоначальной цели инвестиционного соглашения.



Арбитраж пришел к выводу, что ссылки на положения внутреннего законодательства Боливии, включенные в статью 2 соглашения между Нидерландами и Боливией, не распространяются на аспекты национального законодательства, утверждая исключительную юрисдикцию национальных судов в спорах, вытекающих из международного соглашения. Суд отметил, что основная цель МИС – это согласие на МЦУИС в качестве независимого и нейтрального форума для решения инвестиционных споров в соответствии с действующим законодательством, что является основной в данном соглашении. В этом свете трибунал отмечает, что государства-участники не могут ссылаться на национальное законодательство в статье 2, превозмогая цель соглашения.

Независимо от того, могут ли споры по принятию инвестиций быть переданы в арбитраж в соответствии с Конвенцией МЦУИС, возможно обращение к другим арбитражным механизмам, таким как UNCITRAL, ICC и Stockholm Chamber of Commerce.

2. Реализация инвестиционного проекта. Инвестиционный проект является конкретной мотивацией некоторых текущих расходов в надежде на будущие выгоды. Жизненный цикл инвестиционных проектов включает в себя несколько этапов (этап разработки проекта, этап его выполнения и этап реализации), которые характеризуются четкими результатами, их анализ, а также принятие решений для следующего этапа. Прогресс инвестиционного проекта требует специфических методов работы и адекватных принципов при условии системного подхода.

Закон Украины «Об инвестиционной деятельности» в статье 2 дает определение инвестиционного проекта: «совокупность целенаправленных организационно-правовых, управленческих, аналитических, финансовых и инженерно-технических мероприятий, осуществляемых субъектами инвестиционной деятельности и оформленных в виде планово-расчетных документов, необходимых и достаточных для обоснования, организации и управления работами по реализации проекта». Разработке инвестиционного проекта может предшествовать разработка проектного (инвестиционного) пред-

ложения. Указанный закон также предусматривает систему гарантий в случае изменения законодательства, определяющие гарантии защиты иностранных инвестиций и гарантии принудительных изъятий, а также незаконные действия государственных органов и их должностных лиц при осуществлении инвестиционной деятельности.

На этапе реализации инвестиционного проекта большинство споров связаны с нарушением условий осуществления инвестиционной деятельности, связанных с изменением законодательства, односторонним изменением государством-реципиентом условий инвестиционного соглашения в связи с существенным изменением обстоятельств, на основании которых было заключено инвестиционное соглашение.

По мнению С.И. Крупко, инвестиционные споры, связанные с изменением условий осуществления инвестиционной деятельности, возникают в результате изменения законодательства принимающего государства, в результате одностороннего изменения принимающим государством условий инвестиционного соглашения либо в связи с существенным изменением обстоятельств, на основании которых было заключено инвестиционное соглашение [8, с. 40].

Инвестиционный проект, который реализуется на основе инвестиционного соглашения, обычно носит долгосрочный характер и связан с большими капиталовложениями, поэтому для инвестора важна гарантия стабильности условий осуществления инвестиционной деятельности. При нестабильности данных условий инвестору будет трудно достичь результата в сроки, предусмотренные в инвестиционном проекте.

Исторически сложилось, что отсутствие надлежащих механизмов, открытых для иностранных инвесторов, необходимых для защиты проектов и связанных с ними рисков, вызвало ограничения в потоке международных инвестиций в некоторые страны. В последние годы наблюдается заметное увеличение числа инвесторов, претендующих на возмещение убытков от государств, принимающих инвесторов. Экспроприация является присвоением проекта со стороны государства для общественных или иных целей. На

базовом уровне экспроприации можно разделить на прямые и косвенные.

При прямой экспроприации государство осуществляет свой суверенитет над проектом на индивидуальной основе либо как часть более широкой программы масштабной национализации. Прямая экспроприация предусматривает действия государства на передачу проекта от инвесторов к государству, давая четкие основания для обездоленных инвесторов на получение компенсации от государства (например, после экспроприации Венесуэлой нефтяных проектов Orinoco Belt в 2007 г.). То есть инвесторы имеют определенный момент времени на действия для измерения ответственности [9].

Косвенная экспроприация описывается в комментариях по-разному: как замаскированная, ползучая и косвенная экспроприация, например отказ в восстановлении или отзыв лицензии (дело «Tecmed v Mexico» [10]), подрыв договорных отношений (дело «СМЕ v Czech Republic» [11]) или прекращение контрактов по неуместным причинам (дело «Azinan v Mexico» [12]).

Важным является также вопрос выдачи лицензий, разрешений и налогообложения в отношении конкретного инвестора. Будучи направленными против конкретного инвестора, такие меры могут значительно ухудшить его положение в процессе реализации инвестиционного проекта в стране. Так, по делу «Wena Hotels Ltd.» против Арабской Республики Египет» [13] министерство туризма Египта осуществило вмешательство в деятельность компаний, которые владели лицензиями на эксплуатацию гостиниц, арендованных компанией «Wena Hotels Ltd.», что не позволило последней осуществлять управление ими. В 1989 г. и 1990 г. британская компания «Wena Hotels Ltd.» (арендатор) заключила два долгосрочных соглашения с египетской компанией «Egyptian Hotels Company» (арендодатель), которая полностью принадлежала египетскому правительству. Предметом договоров было получение и развитие двух гостиниц: «Nile Hotel» в Каире (на 21,5 года) и «Luxor Hotel» в Луксоре (на 25 лет). Согласно этим договорам компания «Egyptian Hotels Company» не должна была вмешиваться в управление отелями или в арендные отношения, а выступать



лишь арендодателем отелей. Однако вскоре после заключения соглашений между сторонами возникли проблемы относительно соответствующих обязательств сторон. «Wena Hotels Ltd.» почитала, что получила отели в худшем состоянии, чем было установлено договорами, и удержала часть арендных платежей. Египетская сторона в свою очередь заявила, что «Wena Hotels Ltd.» нарушает свои договорные обязательства. В 1991 г., после того, как стороны не смогли найти выход из ситуации, компания «Egyptian Hotels Company» приняла решение вернуть себе владение отелями силой. В 1992 г. главный прокурор Египта постановил, что захваты гостиниц были незаконными. Отели были возвращены истцу в поврежденном состоянии. Более того, вмешательство министерства туризма Египта в сферу действия лицензий на отели снова помешало компании «Wena Hotels Ltd.» осуществлять свои права относительно гостиниц.

Известны случаи изменения государством нормативно-правовой базы, которые, в отличие от предыдущего случая, нацелены на всю экономику государства. В деле «Sempra Energy International» против Аргентины» государство изменило тарифное законодательство и отменило гарантии, предоставленные инвесторам в период приватизации в стране, согласно которым тарифы в сфере транспортировки газа должны были считаться в американских долларах, а затем конвертироваться в аргентинские песо [14]. Более того, эти тарифы могли корректироваться каждые полгода для учета инфляции в стране. Суд посчитал, что Аргентина нарушила стандарт справедливого и равного отношения с иностранными инвесторами и «umbrella clause».

Таким образом, вмешательство государства в деятельность инвесторов принимает различные формы. Перечень таких категорий дел не является исчерпывающим и может включать другие варианты.

Для инвестора и его кредиторов главная проблема состоит в том, что нет четкого действия государства и как такового момента, с которого должна начисляться компенсация. Поэтому инвестору может быть неясно, должен ли он продолжать работать над неприбыльным проектом или же может отка-

заться от него и пытаться утверждать, что экспроприация произошла через косвенное вмешательство государства. Стоит отметить, что не все изменения в законодательстве или в регулировании со стороны государства, которые привели к убыткам в ходе реализации проекта, могут быть классифицированы как экспроприация. Недискриминационные меры, действующие на законных основаниях и принятые государством, в том числе введение квот, изменения в налогообложении, охрана окружающей среды, трудовое законодательство и другие меры, не могут считаться экспроприацией, несмотря на потери, понесенные инвестором и кредиторами. Поэтому компенсация не будет доступна для инвестора и кредиторов при подобных обстоятельствах. Однако такие недискриминационные меры должны соответствовать нормам международного права и не обуславливать эффект уменьшения прав инвестора.

Выводы. Вмешательство государства в деятельность инвесторов принимает различные формы. Перечень таких категорий дел не является исчерпывающим и может включать другие варианты. Более действенный способ защиты иностранных инвестиций в данном случае – страхование. Сеульская конвенция 1985 г. об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций предоставляет иностранным инвесторам финансовые гарантии путем страхования инвестиций от некоммерческих рисков. Функция Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (The Multilateral Investment Guarantee Agency) – это заключение договоров страхования и перестрахования иностранных инвесторов от некоммерческих рисков. Это агентство предоставило страхование от политических рисков, что поддерживает поток инвестиций в более чем 700 проектах в развивающихся странах-членах агентства. Каждая из таких инвестиций имеет собственный уникальный набор финансовых соображений и целей в сфере развития.

Список использованной литературы:

1. Juillard P. Freedom of Establishment, Freedom of Capital Movements, and Freedom of Investment /

P. Juillard // ICSID Rev. – 2000. – № 15. – P. 322–339.

2. Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment / World Bank // “Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment” in World Bank, Legal Framework for the Treatment of Foreign Investment : Report to the Development Committee and Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment. – Vol. 2. – Washington : World Bank, 1992. – P. 33.

3. Mahmassani M.S. The Legal Framework for Investment in Poland / M.S. Mahmassani // ICSID Review-Foreign Investment Law Journal. – 1988. – № 3. – P. 286–297.

4. Parra A.R. Provisions on the Settlement of Investment Disputes in Modern Investment Laws, Bilateral Investment Treaties and Multilateral Instruments on Investment / A.R. Parra // ICSID Review. – № 12. – 1997. – P. 325.

5. Generation Ukraine, Inc. v. Ukraine : Award ICSID (Case № ARB/00/9), Final Award (16 September 2003).

6. Aguas del Tunari S.A. v. Republic of Bolivia : ICSID Case № ARB/02/3 (Decision on Jurisdiction, 21 October 2005) ; Knahr C. Investments “in accordance with host state law” / C. Knahr // 4 Transnational Disputes Management (September 2007).

7. Bolivia Netherland BIT [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/NL-BO_BIT.pdf.

8. Крупко С.И. Инвестиционные споры между государством и иностранным инвестором / С.И. Крупко. – М., 2002. 120 с.

9. International centre for settlement of investment disputes [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/iic/605-2013.case.1/IIC605\(2013\)D.pdf](http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/iic/605-2013.case.1/IIC605(2013)D.pdf).

10. Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. The United Mexican States : ICSID Case № ARB(AF)/00/2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.italaw.com/cases/1087>.

11. UNCITRAL, Partial Award (13 September 2001) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.italaw.com/documents/CME-2001PartialAward.pdf>.

12. Robert Azinian and Others v United Mexican States : ICSID Case



№ ARB(AF)/97/2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0057.pdf>.

13. Wena Hotels Ltd v. the Arab Republic of Egypt : ICSID case № ARB/98/4, Decision on the Interpretation of the Arbitral Award (October 31, 2005).

14. Sempra Energy International v. Argentina : ICSID Case № ARB/02/16, Decision on Annulment (29 June 2010).

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ УКРАИНЫ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Александр ЕГОРОВ,

аспирант кафедры теории права и международной информации
Открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

The article describes the process of legislative activity as an intellectual activity for development and adoption legislative acts. Reviews problems of the members of Ukrainian parliament legal culture, its influence on the development and adoption of laws. Formulated the view of legal education of parliamentarians as a factor in improving the legislative activity. Specified on necessity of improving the legal and general culture of deputies by introducing special legislative technique courses. Examined the problems of involving the experts of different disciplines, scientists and members of the public for development and adoption of laws.

Key words: legal culture, law, legislative system, legislative activity, legal regulation.

Аннотация

В статье охарактеризован процесс законотворческой деятельности как интеллектуальной деятельности по разработке и принятию законодательных актов. Рассмотрены проблемы правовой культуры народных депутатов Украины, ее влияния на процесс разработки и принятия законов. Сформулирована точка зрения о юридическом образовании парламентариев как факторе повышения уровня законодательной деятельности. Указано на необходимость повышения правовой и общей культуры народных депутатов путем введения специальных курсов законодательной техники. Рассмотрены проблемы необходимости привлечения специалистов разных отраслей знаний, ученых, представителей общественности к разработке и принятию законов.

Ключевые слова: правовая культура, закон, система законодательства, законотворческая деятельность, правовое регулирование.

Постановка проблемы. Стабильность системы законодательства является одним из необходимых условий развития государства. Частые несистемные изменения, которые вносятся в законодательные акты, дестабилизируют систему законодательства и понижают уровень доверия к законодательному органу и государственной власти в целом. Проблема взаимосвязи правовой культуры народных депутатов Украины и качества разрабатываемых ими законодательных актов является малоизученной и требует дальнейшей разработки.

Актуальность темы заключается в том, что законотворческая процедура, включающая ряд этапов разработки и принятия законодательных актов, не приводит к повышению качества принимаемых актов. В законодательные акты вносятся большое количество изменений и дополнений, что увеличивает весь законодательный массив, усложняет как правовое регулирование общественных отношений, так и

понимание правовых предписаний в целом. Низкий уровень правовой культуры народных депутатов Украины, применение принципа политической целесообразности взамен принципов верховенства права, законности, справедливости в процессе разработки и принятия законодательных актов не способствует качественному регулированию отношений в государстве и обществе.

Целью статьи является анализ текущего состояния законодательной деятельности в Украине и поиск возможных путей улучшения качества законопроектной работы народных депутатов Украины.

Изложение основного материала исследования. Важное место в сфере применения правовой культуры занимает деятельность по разработке и принятию нормативно-правовых актов. Данный процесс представляет собой отражение в письменной форме решений компетентных органов государственной власти, в которых содержатся



нормы права, а также устанавливаются, изменяются либо отменяются правовые нормы. Все нормативно-правовые акты создаются или санкционируются органами государства, имеют волевой характер, в них содержится и через них передается государственная воля [1, с. 111].

В течение всего периода независимости Украины законодательным органом было принято 5 466 законов Украины (по состоянию на 1 сентября 2015 г.). Среди них в настоящее время действующими являются 4 708 законов Украины. Так, около 86% законов Украины, которые приняла Верховная Рада Украины с 24 августа 1991 г., действуют и в наше время.

Проанализировав структуру принятых Верховной Радой Украины законов, можно увидеть, что среди упомянутых актов 3 161 закон Украины о внесении изменений в другие законодательные акты Украины и 1 248 законов Украины о ратификации международных договоров Украины с другими субъектами международно-правовых отношений. Таким образом, из всего законодательного массива 75% законов Украины являются законодательными актами, которые вносят изменения и дополнения в ранее принятые акты либо являются законами о ратификации международных договоров.

Некоторые принятые законы являются формальными и ненужными уже в момент их принятия. Многие народные депутаты при голосовании не имеют элементарного представления о сущности и содержании закона, за который голосуют. Такая ситуация свидетельствует о необходимости повышения уровня правовой культуры самого депутатского корпуса. Приведем пример для сравнения. Так, Парламент Финляндии ежегодно принимает около 20 законов, реализация которых не требует подзаконных актов. Объяснение этого заключается в наличии профессионально подготовленных, конструктивных по содержанию и стабильных в своем действии законов. Финляндия создала систему прямого законодательного действия, которую не дублируют и не разрушают подзаконные нормативные акты [2, с. 13].

Необходимость постоянного совершенствования принятых законов говорит об их несовершенстве, а ча-

стые изменения в законах оказывают негативное влияние на стабильность правоотношений и общество в целом [3, с. 12].

Следовательно, говорить о стабильности законодательства в понимании неизменности закона не приходится, поскольку изменения вносятся не системным и эволюционным путем [4], а часто хаотично, без основательного анализа проблемы и надлежащего обсуждения возможностей ее правового регулирования.

При этом путь, который проходит законопроект с момента первой регистрации в Верховной Раде Украины к моменту его принятия за основу, в целом является достаточно длительным и может достигать нескольких лет. Длительная законодательная процедура призвана исключить или свести к минимуму различные недоработки в процессе подготовки законопроектов, а возможность привлечения к обсуждению и разработке проектов законов представителей общественности, ученых, правозащитников позволила бы всесторонне исследовать возможности влияния законодательного акта на определенную сферу общественных отношений.

Почему же так не происходит? В чем причина того, что как только Верховная Рада Украины принимает законодательный акт, сразу же к нему принимается целый ряд поправок, дополнений, уточнений и так далее?

Анализируя эти вопросы, можно сделать вывод, что довольно длительная и сложная процедура принятия законодательного акта не устраняет всех недостатков, допускает пробелы правового воздействия на различные сферы жизни общества и государства.

По нашему мнению, без надлежащей профессиональной подготовки участников законодательного процесса невозможно достичь высокой эффективности процесса принятия законодательных актов. Профессионализм участников законодательного процесса, их специальная подготовка является необходимым условием создания действенной системы законодательства, понятных и пригодных для полного и эффективного правового регулирования нормативно-правовых актов [5, с. 267].

Примером нарушения политико-правовых норм, которое вызывает воз-

мущение украинского общества, является неличное голосование народных депутатов на заседаниях Верховной Рады Украины. И это при том, что ч. 3 ст. 84 Конституции Украины устанавливает: «Голосование на заседаниях Верховной Рады Украины осуществляется народным депутатом Украины лично» [6]. В п. 4 ст. 24 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины» [7] также есть норма, указывающая, что одной из обязанностей депутата является обязанность «лично участвовать в голосовании по вопросам, которые рассматриваются Верховной Радой Украины и ее органами». Требование личного голосования народных депутатов Украины обуславливается прежде всего представительской природой Парламента Украины, которая выражается в социальном назначении его как органа, осуществляющего представительство интересов украинского народа, который уполномочивает народных депутатов на реализацию своей воли [8, с. 24]. Следствием несоблюдения этого требования является принятие законов «мнимым» большинством народных избранников. Помешать распространению такого явления может лишь введение политической ответственности за нарушение обязанности личного голосования народных депутатов на заседаниях Верховной Рады Украины [9, с. 197].

Законодотворческая деятельность парламента требует наличия специалистов в вопросах, которые рассматриваются, наличия умений и навыков работы с законодательными актами, знания системы права, а также уважения к закону как нормативно-правовому акту, который регулирует важнейшие общественные отношения, следовательно, обладает высшей юридической силой [10, с. 158].

Проблема наличия специалистов каждой конкретной сферы общественных отношений решается путем разделения парламентариев на комитеты, каждый из которых рассматривает определенную часть (сегмент) вопросов, вносимых на рассмотрение парламента. Признанные специалисты в конкретных отраслях знаний должны возглавлять комитеты. На практике же все происходит несколько иначе. Вопрос руководства комитетами Верховной Рады Украины является сугубо



политическим и решается в результате переговоров между партиями, которые по результатам выборов попали в Парламент Украины. В результате политических договоренностей должности руководителей комитетов часто занимают лица, не имеющие достаточного опыта и знаний в сфере управления данными комитетами [10, с. 158–159].

Анализ деятельности народных избранников свидетельствует о чрезвычайно низкой активности относительно разработки законопроектов. Подтверждением этого является тот факт, что среди депутатов III–VI созывов Верховной Рады Украины 70% поданных законопроектов приходится примерно на 20 активных депутатов [10, с. 159].

Законотворческая деятельность народных депутатов Украины часто носит несистемный характер, а принятые законы не соответствуют друг другу [11, с. 76]. При этом Конституционный Суд Украины, рассмотрев вопрос о конституционности норм более 150 законов и других правовых актов, признал более 100 из них неконституционными, что привело к отмене их действия и утрате ими юридической силы [12, с. 5–6]. Таким образом, правовая культура субъектов законотворчества в Украине является крайне низкой, а качество разрабатываемых и принимаемых законов является неудовлетворительным.

Количество законодательных инициатив, исходящих от народных депутатов, и низкий процент превращения их в законы свидетельствует о низком качестве самих инициатив. Народные избранники не умеют пользоваться правовым инструментарием [10, с. 160].

Учитывая изложенное, можем сделать вывод, что для народных депутатов важно знание и понимание системы законодательства Украины, умение применять правовой инструментарий, что в свою очередь не возможно без наличия юридического образования или специальной подготовки. При этом Конституция Украины не требует наличия у народного депутата Украины высшего образования, тем более юридического, поскольку это прямо нарушало бы право граждан участвовать в управлении государственными делами. К тому же классическое юридическое образование и юридическая практика являются недостаточными условиями

для полноценной законотворческой деятельности, поскольку последняя требует наличия специальных правовых знаний и умений (в частности, навыков законодательной техники) [10, с. 162].

Возникает вопрос о том, каким образом можно повысить уровень специальных юридических знаний и умение применять законодательную технику народными депутатами Украины.

Безусловно, народный депутат Украины может иметь довольно большое количество помощников, консультантов, советников, которые должны обладать глубокими системными знаниями в различных отраслях законодательства и помогать народным избранникам в разработке законопроектов. Также нельзя обходить вниманием компетентных сотрудников секретариатов комитетов и фракций, аппарата Верховной Рады Украины, которые, в отличие от народных депутатов Украины и их помощников, работают длительное время и накопили большой опыт законопроектной работы. Помощники, консультанты, советники, сотрудники аппарата Верховной Рады Украины помогают народным депутатам в их законотворческой деятельности.

Однако без глубокого понимания сущности определенной сферы общественных отношений и порядка ее регулирования, без четкого осознания особенностей законотворческой процедуры, без умения применять правовой инструментарий народному депутату Украины невозможно достичь высокого уровня в обработке законодательного материала и дальнейшего преобразования его в системный, целостный законопроект, который после прохождения установленных законодательных процедур станет законом Украины, осуществляющим эффективное регулирование общественных отношений.

На наш взгляд, для повышения качества законотворческой работы в Украине необходимо ввести специальные курсы законодательной техники для народных депутатов Украины. Особенно это касается депутатов, избранных впервые. Опыт внедрения подобных курсов есть во многих развитых странах мира. В частности, богатый опыт в сфере законотворчества накоплен в Великобритании, Италии, Польше, Канаде, где созданы учебники, разработаны учебные курсы, дей-

ствуют научно-методические центры, должным образом налажена подготовка и переподготовка законодателей.

Значительный опыт развития законотворческой деятельности как специализированной академической дисциплины, построенной на огромном практическом материале, имеет Великобритания, где еще в 1964 г. был создан соответствующий курс, который позже превратился в большую образовательную программу для законодателей стран Британского Содружества, Восточной и Центральной Европы, Латинской Америки и Австралии. С 1998 г. программа, которая готовит законодателей и их «тренеров», осуществляется Центром законодательных исследований сэра Уильяма Дейла при Институте передовых правовых исследований Лондонского университета. Выпускники получают сертификат специалиста законопроектирования от Института передовых правовых исследований Лондонского университета. Лучшие из них могут продолжить обучение в аспирантуре этого института для получения степени магистра и доктора в сфере законотворчества [5, с. 267–268].

Подобная практика могла бы найти применение и в Украине. Тем более что определенные наработки в этом направлении уже есть. В частности, в Институте законодательства Верховной Рады Украины действует Украинская школа законотворчества, в которой разрабатываются спецкурсы «Система права и система законодательства Украины», «Основы нормопроектирования. Законодательная техника», «Конституционное право Украины. Теория разделения властей», «Азы парламентской культуры. Регламент Верховной Рады Украины. Этика народного депутата» для народных депутатов и их помощников-консультантов с целью предоставления им возможности овладения правовым инструментарием, получения базовых правовых знаний для законодательной деятельности [10, с. 164].

Несмотря на то, что нормотворческий процесс является продуктом духовного творчества [13, с. 222], он все же состоит из определенной системы последовательных этапов человеческой деятельности, каждый из которых содержит определенный комплекс целенаправленных интеллектуальных действий. Итак, непосредственным



объектом нормотворческого процесса является интеллектуальная деятельность по разработке конкретных решений. При этом законотворческая деятельность будет эффективной только в том случае, если рядом с крепкими самоорганизующимися источниками приоритетное место займет сознательное организационное творчество каждого участника данного процесса [14, с. 224].

В целом качество отечественного законодательства будет зависеть не только от внедрения разных мероприятий, но и от уровня общей культуры самих народных депутатов Украины, ведь нельзя заставить депутата подражать определенной концепции законотворчества либо посещать лекции по вопросам законодательной техники. Даже если депутат вложит в голову определенную информацию (правовые знания), без общего уровня культуры его интеллект будет служить эгоизму, а не людям, которые его избрали и которым он должен служить [10, с. 164].

Выводы. Таким образом, законотворческая деятельность является интеллектуальной деятельностью по созданию законодательных актов, которые должны носить ценностный характер, выражать общественное мнение, своевременно реагировать на изменения в обществе.

Высокая правовая культура общества является фактором стабильности законотворческого процесса, поскольку способствует повышению мотивации граждан принимать участие в деятельности по разработке законодательных актов, их обсуждению в общественных и научных кругах.

Юридическое образование народных депутатов Украины и их помощников-консультантов будет способствовать повышению уровня законопроектной работы и позволит лучше оперировать правовым инструментарием в процессе разработки законодательных актов.

Введение специальных курсов законодательной техники для народных депутатов Украины будет способствовать повышению качества законотворческой работы в Украине.

Список использованной литературы:

1. Марченко М.Н. Теория государства и права / М.Н. Марченко. – 2-е издание. – М. : Проспект, 2003. – 636 с.

2. Горбунова Л.М. Правовая культура як умова ефективного розвитку законодавства / Л.М. Горбунова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 9. – С. 9–17.

3. Ткачук А.Ф. Законотворчий процес та якість закону: як досягти гармонії? / А.Ф. Ткачук, С.І. Науменко. – К. : Ін-т громад. суспільства; ТОВ «ІКЦ Леста», 2005. – 44 с.

4. Монастирський Д.А. Стабільність закону : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Д.А. Монастирський ; Ін-т держави і права ім В.М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 199 с.

5. Червінська Н.В. Підвищення правової культури суб'єктів законотворчого процесу та вдосконалення їхньої професійної підготовки як необхідна умова ефективності законодавства / Н.В. Червінська // Публічне право. – 2014. – № 4(16). – С. 263–270.

6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Феміна, 1996. – 63 с.

7. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

8. Снігур І.Й. Особисте голосування народних депутатів як спосіб реалізації парламентом України своїх функцій / І.Й. Снігур // Вибори та демократія. – 2011. – № 4. – С. 24–29.

9. Сахань О.М. Політична відповідальність влади як чинник формування правової культури в Україні / О.М. Сахань, О.В. Крайнікова // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2013. – № 5. – С. 193–202.

10. Монастирський Д.А. Вплив на законодавчий процес правової та організаційної культури народних депутатів України / Д.А. Монастирський // Університетські наукові записки. – 2012. – № 1(41). – С. 157–165.

11. Білий П.В. Правова держава і правова культура: взаємозв'язок і результативність / П.В. Білий // Право України. – 1997. – № 12. – С. 75–78.

12. Головін А.С. 15 років конституційному правосуддю в Україні: досягнення, проблеми і перспективи / А.С. Головін // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми

індивідуального доступу : матер. міжнар. конф. (м. Київ, 16 вересня 2011 р.) / відп. ред. А.С. Головін. – К. : Логос, 2011. – С. 5–6.

13. Акрабова О.Н. Правотворчество как особый вид творчества / О.Н. Акрабова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – 2012. – Вип. 63. – С. 220–226.

14. Поляков І.І. Роль правової культури у формуванні правової, соціальної держави / І.І. Поляков // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – 2006. – Вип. 29. – С. 223–228.



ПРЕДМЕТ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ

Елена ИВАНЕНКО,

кандидат юридических наук,

заместитель заведующего кафедрой истории и теории государства и права

Института права имени князя Владимира Великого

Межрегиональной Академии управления персоналом

Summary

The article examines the issues related to the fact that the modern legal science is at the stage of its development, when to come to a common understanding in determining the subject of the theory of state and law can not be a scientist. Resolving this issue is currently in the development phase, and scientific achievements are limited more or less systematized hypothetical and highly controversial provisions. The main task facing scientists in the field of law, is the following: it is necessary, correct using methodological knowledge about the general in the study of the essence of a particular given the basic provisions on the subject of science in general, professionally formulate and reveal specific patterns of origin, development and functioning of the phenomena of state – legal reality that form the subject of the relevant knowledge. The author proposes in the future based on an understanding of the subject of the theory of state and law as a system of general laws of the state and law as integral phenomena of reality, as well as sociological, economic, political, and other laws that affect the functioning and development of the state and law, their laws, and system of rules of knowledge of the subject specified science.

Key words: subject of the theory of state and law, object of the theory of state and law, laws of the functioning of the state and law, state and legal reality.

Аннотация

В статье исследуются вопросы, связанные с тем, что современная правовая наука находится на том этапе своего развития, когда прийти к единому пониманию в определении предмета теории государства и права ученым не удастся. Решение данного вопроса в настоящее время находится на этапе разработки, а научные достижения ограничиваются более-менее систематизированными гипотетическими предположениями и чрезвычайно дискуссионными положениями. Главной задачей, которая стоит перед учеными в сфере права, является необходимость, правильно применяя методологические знания об общем при изучении сущности конкретного и учитывая базовые положения о предмете науки в целом, профессионально сформулировать и раскрыть специфические закономерности возникновения, развития и функционирования явлений государственно-правовой действительности, которые образуют соответствующий предмет познания. Предложено в дальнейшем исходить из понимания предмета теории государства и права как системы общих закономерностей государства и права как целостных явлений реальной действительности, а также социологических, экономических, политических и других закономерностей, которые влияют на функционирование и развитие государства и права, их закономерностей, и системы закономерностей познания предмета указанной науки.

Ключевые слова: предмет теории государства и права, объект теории государства и права, закономерности функционирования государства и права, государственно-правовая действительность.

Постановка проблемы. Теория государства и права, как и любая другая наука, имеет свой предмет исследования. Обычно в научной среде под предметом определенной науки принято понимать философскую категорию, сущность которой заключается в определении системы законов функционирования материального и духовного миров, которые входят в сферу научно-исследовательского интереса определенной науки или ее отдельных отраслей. То есть содержательное наполнение предмета исследования определенной науки составляет именно та сфера общественной жизни, специфику функционирования которой выясняет указанная наука. Аксиомой в научном мире считается тезис, что сам предмет определяет самостоятельность науки, ее специфические свойства и место в сфере познания. Понятие предмета, по мнению Г. Гегеля, не является есте-

ственным достижением. Мысль о праве не является чем-то таким, чем каждый обладает непосредственно; только правильное мышление является знанием и познанием предмета, и наше познание должно быть научным [1, с. 19].

Удобной в этом смысле выглядит позиция, что представление сущности и содержания предмета теории государства и права зависит от различных факторов, среди которых ведущее место принадлежит объекту, уровню накопленных знаний, потребностям общества в изучении той или иной стороны юридической действительности, политической конъюнктуре, финансированию научных исследований, степени институционализации теории государства и права, научным «преимуществам» субъекта познания [2, с. 16–17]. Предмет общей теории государства и права создается практически всей системой юридических наук,

и это объясняется тем, что отраслевые и другие юридические науки изучают отдельные сферы, стороны государства и права или историю государственно-правовой жизни, поэтому не могут дать целостное и полное представление о государственно-правовой организации общества [3, с. 11].

Цель и задачи статьи. На сегодняшний день прийти к единому пониманию в определении предмета теории государства и права ученым не удастся. Решение данного вопроса находится на этапе разработки, а научные достижения ограничиваются более-менее систематизированными гипотетическими предположениями и чрезвычайно дискуссионными положениями. Главной задачей, которая стоит перед учеными в сфере права, является необходимость, правильно применяя методологические знания об общем при изучении сущности конкретного и учитывая



базовые положения о предмете науки в целом, профессионально сформулировать и раскрыть специфические закономерности возникновения, развития и функционирования явлений государственно-правовой действительности, которые образуют соответствующий предмет познания.

Изложение основного материала.

Справедливости ради следует отметить, что за последние 100 лет научное общество почти не эволюционировало в направлении определения соотношения между предметом и объектом теории государства и права. В подтверждение данного тезиса предлагаем проанализировать научные позиции, сформулированные выдающимися теоретиками права по этому вопросу:

– теория государства и права призвана раскрыть сущность явлений и закономерности их функционирования, а также ответить на вопрос о том, что является государством и правом, определить их место среди других явлений государственно-правовой действительности, выяснить, что собой представляет их элементный состав и законы развития [4, с. 6];

– теория государства и права исследует сущность и закономерности развития государства и права, формы их проявления, их историческую сущность [5, с. 3–16];

– объект – это то, что еще подлежит научному изучению с помощью познавательных средств и приемов соответствующей науки; в процессе научного изучения исходные эмпирические знания об объекте дополняются теоретическими знаниями, то есть системой понятий об основных сущностных свойствах, признаках и характеристиках объекта исследования, о закономерностях его генезиса, функционирования и развития; научное (теоретическое) познание представляет собой творческий процесс глубокого познания объекта изучения в мышлении, в создании его мысленного образа (модели) в виде определенной системы понятий о сущностных свойствах данного объекта; эти исходные сущностные свойства ее объекта (в их понятийном выражении) и являются предметом науки [6, с. 3];

– объектом общей теории государства и права является круг явлений и процессов объективной реальности, с

познанием которых начинается сложный, с ожидаемыми ошибками и заблуждениями процесс познания предмета науки [7, с. 97]; то есть под объектом теории государства и права следует понимать совокупность механизма государства, норм права, юридической, политической и социальной практики в той части, в которой она влияет на политико-правовые явления и процессы [8, с. 113];

– содержанием объекта теории государства и права охватывается фактически вся существующая в той или иной стране государственно-правовая надстройка, включающая в себя все государственные и правовые институты, правовые нормы, правоотношения, правопорядок, правотворчество, правоприменение и тому подобное [9, с. 37];

– под предметом рассматривается часть, определенную сторону объекта, то, на что направлена познавательная деятельность науки [10, с. 10];

– предметом теории государства и права являются общие закономерности возникновения, становления, развития и функционирования государства и права [11, с. 11];

– предметом теории государства и права являются объективные свойства государства и права, основные и общие закономерности возникновения, становления, развития и функционирования государственных и правовых явлений [12, с. 36];

– предметом теории государства и права является исследование государства и права в качестве специфических общественных явлений, общие закономерности их возникновения, назначения и функционирования, их сущность, типы, формы, функции, структура и механизм действия, взаимоотношения между собой и правоотношения с другими субъектами общественной жизни, основные государственно-правовые категории, общие для всех отраслей юриспруденции, а также особенности государственно-политического и правового сознания и правовой культуры [13, с. 23].

Мэтры права до сих пор пытаются убедить свою аудиторию, что предметом теории государства и права являются такие явления, как государство и право, общие закономерности их возникновения и развития, их сущность, назначение и функционирование в

обществе. Однако, по нашему убеждению, главным недостатком такого подхода к пониманию сущности предмета теории государства и права является то, что последний рассматривается отдельно от объекта, вне взаимосвязи с ним; следовательно, возникает ситуация, когда объект исследования фактически поглощается его предметом. Если конкретнее, то получается, что в предмет данной науки, кроме его непосредственного содержания, образуемого из общих закономерностей функционирования и развития явлений государственно-правовой действительности, принудительно включают также те составляющие, которые образуют содержание объекта науки: формы проявления данных закономерностей в реальной жизни, специфику процессов возникновения, развития и функционирования государства и права. Таким образом, происходит отождествление предмета и объекта теории государства и права, что в результате приводит к тому, что проблематика объекта указанной науки выпадает из поля зрения научной среды. В итоге мы получаем пробел в определении чрезвычайно сложной, диалектически противоречивой взаимосвязи между предметом и объектом теории государства и права.

Первым шагом на пути к раскрытию сущности предмета теории государства и права являются попытки указать правоведам на необходимость выяснения признаков, характеризующих любой объективный закон природы, общества или мышления. Такое понятие, естественно, должно иметь философскую природу. И именно теория государства и права как общетеоретическая и методологическая наука в системе юридических наук создает теоретический и методологический базис для получения конкретно-научного знания, формулирует общие требования, которым должно отвечать любое теоретическое знание в форме научного закона. Закон как философская категория, на наш взгляд, является единственным мерилем, которое позволяет не только дифференцировать закономерности государства и права, а также другие государственно-правовые явления и случайности, но и признавать конкретные правовые закономерности как разновидности общей закономерной связи явлений природы и общества.



Понимание того, что праву присуща развитая и сложная совокупность объективных закономерностей, позволяет рассматривать предмет теории государства и права как систему закономерностей без включения в указанный компонент науки правовых феноменов и других социальных явлений. Кроме того, мы исходим из того, что теория государства и права призвана раскрывать общие закономерности государства и права как целостных правовых явлений, как компонентов общества в целом. Соглашаясь с С. Комаровым, предлагаем к предмету теории государства и права относить не все закономерности развития государства и права, а лишь общие, основные, определяющие государственно-правовое строение в целом. Такими являются закономерности возникновения государства и права, изменения их исторических типов; развитие сущности и содержания государства и права; механизм, внутренние и внешние функции государства; назначения аппарата публичной власти, признаки государства и права, основные закономерности построения системы государственных органов; общие принципы демократии, законности и правопорядка; назначение и функции права, пределы правового регулирования [14, с. 10].

Указанные закономерности образуют онтологическую часть предмета теории государства и права. До недавнего времени к изучению этой части предмета сводились все исследования в отрасли теории государства и права, однако с 1960-х гг. в этой сфере начала осуществляться разработка методологических проблем познания таких явлений реальной действительности, как государство и право. В результате было выяснено, что изучение указанных проблем является не временной кампанией, обусловленной конъюнктурой того времени, а необходимым условием успешного исследования правоведами предмета теории государства и права. При этом было установлено, что методологический инструментарий, с помощью которого можно узнать предмет теории государства и права, представляет собой совокупность специфических правил, принципов, отражающих особые, так называемые гносеологические, закономерности. Хотя они основываются на онтологических

закономерностях права, их разработка требует специальных исследований и представляет научный интерес.

Таким образом, приобретает аргументированность тезис о том, что закономерности познания предмета теории государства и права являются необходимым компонентом ее предмета и нуждаются в такой же интенсивной разработке, как онтологические закономерности. Учитывая то, что на сегодняшний день теорией государства и права накоплен значительный объем научно обоснованных знаний о явлениях государственно-правовой действительности, любое движение в направлении получения новых и объективно истинных знаний становится возможным благодаря возможности использования правоведами новых методов научного познания реальной действительности либо существенной модификации уже существующих.

Следует обратить внимание, что достаточно распространенное мнение о том, что предметом теории государства и права являются закономерности функционирования и развития государства и права, на современном этапе развития науки теории государства и права кажется не совсем корректным, поскольку содержит тавтологию: законы функционирования государства и права являются одновременно законами их развития, а особых исторических законо-правовых явлений, которые были бы отличными от законов их функционирования, априори не существует.

Теория государства и права изучает не только закономерности, но и результаты их действия в виде тех или иных сторон правовой реальности, то есть косвенные действия закономерностей (например, неотвратимость ответственности – правовой принцип, обусловленный такой закономерностью государства, как применение средств юридической ответственности) [12, с. 37].

Теории государства и права присущи специфические особенности, которые дают возможность обоснованно отделить эту науку от других юридических наук, а именно:

– закономерности, изучаемые теорией государства и права, свойственны государству и праву как одновременно, что обусловлено целью существования

государственно-правовых явлений – упорядочением общественных отношений, так и для государства и права отдельно, поскольку каждое из этих явлений имеет самостоятельный характер;

– закономерности, изучаемые теорией государства и права, выступают в качестве общего для государства и права и в качестве особого для общества в целом, что определяется наличием других, кроме государства и права, элементов общества;

– поскольку государство и право функционируют в рамках общества и напрямую зависят от развития общества, теория государства и права определяет закономерности развития общества, которые непосредственно влияют на развитие государственно-правовых явлений;

– поскольку основу общественных отношений составляет экономическая система, теория государства и права определяет закономерности взаимного влияния экономических и государственно-правовых отношений;

– изучение закономерностей государства и права в качестве основных средств осуществления политической власти, а также существование в обществе других органов и организаций, осуществляющих политические функции, определяют необходимость исследования закономерностей взаимодействия государства и других элементов правовой системы общества (политических партий, движений, общественных организаций);

– назначение государства как основного средства регулирования отношений между людьми определяет необходимость исследования закономерностей таких социальных категорий, как правовое сознание, правовая культура, правоотношения, правопорядок и юридическая ответственность [3, с. 11–12].

Обобщая различные подходы к определению содержания предмета теории права и государства в целом, их можно свести к двум основным.

Сторонники первого подхода (В. Бабаев, Д. Керимов, В. Козлов, В. Нерсесянц, А. Пиголкин и другие) отстаивают концепцию разграничения предметов теории государства и теории права. Так, исследуя проблемы предмета и методологии теории права,



В. Козлов пришел к выводу, что идея неразрывной связи государства и права ограничивает предметную сферу теории государства и права закономерностями, общими для государства и права. В результате этого собственные закономерности права, закрепленные в общественной системе, отошли на задний план, а взаимосвязь между государством и правом стала толковаться как причинно-следственная зависимость права от государства. При этом подчеркивается, что такая ситуация ведет к приоритету государственной власти над правом, социальной справедливостью, моральными принципами. Именно поэтому В. Козлов предлагает отказаться от искусственного объединения теории государства и права в составе общей теории и выделить теорию права в самостоятельную науку со своим предметом. Д. Керимов отстаивает идею о разграничении предметов теории государства и теории права, подкрепляя ее такими аргументами: общая теория права включает в себя ряд направлений, которые следует разделить на основные и неосновные; разница между первыми и вторыми заключается в том, что они имманентно присущи предмету данной науки, их отсутствие означает лишение общей теории права самостоятельности [3, с. 15].

Что касается неосновных направлений общей теории права, то они более подвижны, по мере «созревания» могут выйти за рамки данной науки и приобрести самостоятельное существование, составив самостоятельные отрасли правового знания. Так, например, аксиология права, психология права, сравнительное правоведение, которые сейчас развиваются в рамках общей теории права, со временем (при соответствующем саморазвитии, с достижением соответствующего уровня и достаточных научных знаний) могут приобрести самостоятельное значение, переоплотиться в самостоятельные отрасли права. Обобщая изложенное, Д. Керимов отмечает, что предметом общей теории права является правовая действительность, общие и специфические закономерности ее развития, на основе познания и использования которых разрабатываются фундаментальные проблемы, имеющие методологическое значение для отраслевых юридических наук [15, с. 25].

Противоположную точку зрения имеют сторонники второго подхода (В. Лазарев, С. Май, М. Матузов, А. Малько и другие), которые отстаивают единство предмета теории права и теории государства и считают неоправданными существующие в юридической науке попытки разграничить теорию государства и теорию права [16, с. 9].

На наш взгляд, наиболее аргументированной является позиция ученых, относящих себя к сторонникам второго подхода, сущность которого сводится к единству предмета теории права и теории государства как составных элементов объекта этой юридической науки. В качестве аргументации они наводят такие факты:

1) политико-юридический характер государства, характеризующий государство прежде всего как правовую категорию, следовательно, существует необходимость исследования юридической наукой теории государства, в частности, общих закономерностей ее возникновения, развития и функционирования. Если наука в целом изучает закономерности развития природы и общества, то предметом науки теории права и государства, как отмечает А. Бобылев, являются общие закономерности возникновения, становления, развития и функционирования государства и права. Это означает, что теория права и государства изучает возникновение права и государства, их взаимосвязь, характерные признаки, формы, сущность, содержание, место и роль права и государства в жизни общества и его политической системе, правосознание, законность, законодательный процесс, правомерное поведение, юридическую ответственность и другие блоки вопросов, которые непосредственно связаны с государственно-правовой жизнью общества;

2) общность возникновения и исторического развития государства и права; речь идет о том, что подавляющее большинство ученых рассматривают процесс возникновения (происхождения) государства и права в диалектическом единстве и взаимосвязи;

3) диалектическую связь и взаимодействие функционирования государства и права. Речь идет о том, что само государство (компетентные государственные органы) устанавливает правовые нормы, в соответствии с ко-

торыми право закрепляет правовой статус органов государственной власти, определяет границы разрешенного, запрещенного и должного поведения. Если правом является порядок в обществе, то государство устанавливает и поддерживает этот порядок. Государство и право составляют единство социальной целостности и разделения, служат формами реализации управления в социально дифференцированном обществе, обуславливают друг друга, находятся в отношениях взаимопроникновения. Право как средство социального управления и культурная ценность проявляется в общественных отношениях между различными субъектами; соответственно, государство должно обеспечить охрану этих отношений, быть открытым для человека, групп, общества в целом;

4) необходимость единства понятийно-категориального аппарата юриспруденции в пределах одной науки – теории государства и права. Значительное количество понятий, категорий теории государства и теории права являются взаимосвязанными и взаимодополняющими (например, правовое государство, гражданское общество, правовая система и другие) [3, с. 16–17].

Выводы. Таким образом, в дальнейшем предлагаем исходить из понимания предмета теории государства и права как системы общих закономерностей государства и права как целостных явлений реальной действительности, а также социологических, экономических, политических и других закономерностей, которые влияют на функционирование и развитие государства и права, их закономерностей, и системы закономерностей познания предмета указанной науки.

Список использованной литературы:

1. Гегель Г. Философия права / Г. Гегель // Гегель Г. Сочинения : в 14 т. / Г. Гегель. – М. : Гос. изд-во, 1929–1959. – Т. 8. – 1935. – С. 19.
2. Честнов И. Теория права и государства как наука / И. Честнов. – М. : Спарк, 1998. – 254 с.
3. Теорія держави і права : [навч. посібник] / С. Бостан, С. Гусарев, Н. Пархоменко та ін. – К. : ВЦ «Академія», 2013. – 348 с.



4. Ивановский В. Учебник государственного права / В. Ивановский. – Казань, 1913. – 500 с.

5. Братусь С. Теория государства и права, ее предмет и место среди общественных наук / С Братусь // Ученые записки ВИЮН. – Вып. 2. – М., 1955. – С. 3–16.

6. Проблемы общей теории права и государства : [учебник для вузов] / под общ. ред. В. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.

7. Сырых В. Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. Сырых. – М., 2000–. – Т. 1 : Элементный состав. – 2000. – 528 с.

8. Сырых В. Теория государства и права : [учебник для вузов] / В. Сырых. – 5-е изд., стереотип. – М., 2006. – 400 с.

9. Шабалин В. Методологические вопросы правоведения / В. Шабалин. – Саратов, 1972. – 250 с.

10. Теорія держави і права : [навч. посібник] / С. Бостан, С. Гусарев, Н. Пархоменко та ін. – К. : ВЦ «Академія», 2013. – 348 с.

11. Марченко М. Теория государства и права : [учебник] / М. Марченко. – 2-е изд. – М., 2003. – 520 с.

12. Скакун О. Теорія держави і права / О. Скакун // Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1998–2004. – Т. 6. – 2004. – С. 36.

13. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О. Зайчука, Н. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 380 с.

14. Комаров С. Теория государства и права : [учебник] / С. Комаров. – 6-е изд., доп. – СПб., 2001. – 300 с.

15. Керимов Д. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Д. Керимов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : СГА, 2003. – 250 с.

16. Лазарев В. Теория государства и права : [учебник] / В. Лазарев, С. Липень. – М. : Спарк, 1998. – 300 с.

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ

Ирина КАЗАНЧУК,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

In the article the author discussed the concept and main features of administrative responsibility. It indicated the importance of this legal institution in the fight against crimes in the sphere of environmental protection and rational use of natural resources. The author of the characteristic of administrative violations in the field of environmental protection. Based on a review of scientific doctrines and norms of the administrative legislation of Ukraine the author defines the administrative responsibility for violations in the field of environmental protection and rational nature. The author emphasized the need to optimize the institution of administrative responsibility in environmental protection in the context of the integration of the national legislation with the European legal framework.

Key words: administrative responsibility, natural environment, natural resources, administrative infraction, administrative law, European integration.

Аннотация

В статье рассмотрены понятие и основные признаки административной ответственности. Указана важность этого правового института в борьбе с правонарушениями в сфере охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов. Дана характеристика административных правонарушений в сфере охраны окружающей природной среды. На основании анализа дано определение административного законодательства Украины дано определение административной ответственности за правонарушения в сфере охраны окружающей природной среды и рационального природопользования. Подчеркнута необходимость оптимизации института административной ответственности в природоохранной сфере в контексте интеграции национального законодательства в европейское правовое поле.

Ключевые слова: административная ответственность, окружающая природная среда, природные ресурсы, административное правонарушение, нормативно-правовые акты, европейская интеграция.

Постановка проблемы. Украина, ратифицировав экономическую часть Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом, сделала еще один шаг в эпоху новейшей истории своего развития. Однако интерес к нашему государству со стороны Европейского Сообщества (далее – ЕС) предполагает не только проведение структурных реформ в сфере государственного управления, но и внедрение в Украине европейских стандартов качества экологического состояния жизни, выход Украины на ведущие позиции в мире. Общегосударственная политика ЕС в природоохранной сфере характеризуется учетом потребностей общества в

экологически чистой среде обитания, что реализуется в шести основных Программах действий по охране окружающей среде [1, с. 53]. И что самое главное, в ЕС очень развит институт ответственности за нарушение правил и стандартов качества окружающей среды. Европейская Комиссия уполномочена применять жесткие санкции по отношению к тем государствам-членам ЕС, которые не выполняют свои обязательства в природоохранной сфере. Подтверждением этого стал экологический скандал с немецким автоконцерном «Volkswagen» летом 2015 г. В результате расследования, проведенного Агентством по защите окружа-



ющей среды США, выяснилось, что компания устанавливала программное обеспечение, фальсифицировав результаты тестов, показывающих уровень выброса в атмосферу вредных веществ в ходе использования разных типов двигателей [2].

Сочетание экономических и административных методов регулирования в процессе природоохраны и природопользования – основная идея устойчивого развития стран ЕС. В нашей стране институт административной ответственности за нарушение природоохранных правил не получил должного развития. Более того, эффективность реализации украинского законодательства в природоохранной сфере не отвечает европейским требованиям. Примером служит незаконная добыча янтаря, давно процветающая в Ровенской, Житомирской и Волынской областях, которая до сих пор не урегулирована законодательно, нанося тем самым огромный урон природе и бюджету страны [3].

Состояние исследования. В теории административного права значительный вклад в разработку сущности административной ответственности, ее роли и значения как правового института сделали В.Б. Аверьянов, А.Н. Бандурка, И.П. Голосниченко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.И. Олефир, В.Д. Суценко. Тем не менее большинство исследований касались отдельно видов ответственности и отдельно – экологических правонарушений (В.И. Андрейцев, А.А. Андрусевич, М.В. Краснова, М.М. Микшевич). Со временем, учитывая стремление Украины стать полноправным членом ЕС, все больший интерес со стороны законодательных и исполнительных органов власти, общественных организаций и ученых стали вызывать вопросы поиска путей оптимизации института административной ответственности за правонарушения в сфере охраны природной среды и рационального использования природных ресурсов. В этом аспекте следует отметить труды В.И. Кныша, Л.П. Коваленко, И.А. Куян, О.А. Улютиной, О.М. Химич, Ю.С. Шемшученко. Однако, исходя из анализа существующих доктрин, мы считаем, что проблемы правонарушений в сфере охраны окружающей природной среды и административной

ответственности за их совершение исследованы недостаточно.

Целью статьи является теоретико-правовой анализ сущности административной ответственности в сфере охраны окружающей природной среды, определение путей оптимизации норм административного законодательства Украины, регулирующих институт привлечения виновного лица к административной ответственности, в контексте развития евроинтеграционных процессов.

Изложение основного материала исследования. Само понятие административной ответственности не имеет законодательного закрепления, хотя и является предметом многих исследований. Так, В.Б. Аверьянов, рассматривая административную ответственность как разновидность юридической ответственности, отмечает, что она представляет собой совокупность административных правоотношений, возникающих в связи с применением уполномоченным органом к лицам, совершившим административный проступок, предусмотренных нормами административного права особых административных санкций [4, с. 91]. Такую же трактовку мы наблюдаем в исследованиях В.К. Колпакова и Л.П. Коваленко, которые под административной ответственностью понимают принудительное и с соблюдением установленной процедуры применение правомочным субъектом предусмотренных законодательством за совершение административного проступка мер воздействия на правонарушителя [5]. А.Т. Комзюк подчеркивает, что административной ответственности как особому виду юридической ответственности присущи все признаки последней, поэтому он связывает ее с применением мер государственного принуждения, предусмотренной санкциями правовых норм реакцией на правонарушение, применением санкций, что влечет для правонарушителя последствия имущественного, морального, личного или иного характера, которые он обязан претерпеть [6, с. 15]. И.А. Беленчук рассматривает административную ответственность как последствие невыполнения или ненадлежащего выполнения лицом норм административного законодательства, отражение неотвратимости реагирования государства на

административные правонарушения (проступки) [7, с. 77]. Как видим, все ученые-административисты сходны в одном: административная ответственность – это один из основных институтов административного права, который охватывает значительное количество административно-правовых норм, регулирующих данный вид юридической ответственности. В существующих доктринах понятие «административная ответственность» связано с применением административных взысканий к лицам, совершившим административные проступки.

Относительно охраны окружающей природной среды следует отметить, что специфика административной ответственности за правонарушения в природоохранной сфере состоит в том, что она формируется как следствие симбиоза административных и экологических составляющих природоохранных правоотношений [8, с. 64–65]. Это значит, что у таких правоотношений экологическая подоплека, обусловленная характером административных правонарушений, их причинами, субъектами правонарушений и порядком применения к правонарушителям мер административного воздействия.

В этом аспекте заслуживает внимания определение, предложенное В.И. Кнышом. Ссылаясь на точку зрения М.И. Малышко, В.И. Кныш считает, что административная ответственность в природоохранной сфере по аналогии с понятием административной ответственности за экологические правонарушения является видом юридической ответственности, которая предусматривает меры административного воздействия за противоправные и виновные деяния, нарушающие установленный порядок использования природных ресурсов и охраны окружающей среды [9, с. 54]. Поддерживаем эту позицию. Следует уточнить, что административная ответственность в сфере природоохраны и природопользования как вид юридической ответственности характеризуется такими особенностями: а) является способом обеспечения порядка охраны окружающей природной среды, экологически правильного использования природных ресурсов; б) нормативно определена, что предусматривает применение (реализацию) санкций правовых норм;



в) является следствием антиобщественного противоправного деяния; г) связана с принуждением, негативными для правонарушителя последствиями (морального, материального, организационного, личного характера), которые он обязан претерпеть и фактически несет; д) реализуется в соответствующих процессуальных формах.

Отметим, что правовые гарантии обеспечения ответственности субъектов в сфере охраны окружающей природной среды указаны в Конституции Украины, где сказано, что «обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины является обязанностью государства» [10, ст. 16]. Особенности правового регулирования природоохранных объектов рассмотрены прежде всего в Законе Украины «Об охране атмосферного воздуха» (1992 г.), Законе Украины «О природно-заповедном фонде Украины» (1992 г.), Законе Украины «О живом мире» (1993 г.), Законе Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемиологического благополучия населения» (1994 г.), Законе Украины «О растительном мире» (1997 г.), а также Земельном кодексе Украины, Лесном кодексе Украины, Водном кодексе Украины, Кодексе о недрах и в ряде иных нормативно-правовых актов. В свою очередь виды экологических правонарушений, полномочия и ответственность субъектов по использованию природных ресурсов указаны в Законе Украины «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.).

Давая характеристику административной ответственности, следует учесть, что в природоохранной сфере этот вид ответственности имеет присущую только ему специфику. Главный признак обусловлен особенностью объекта правовой охраны – совершением именно административного правонарушения в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Характеристика составов административных правонарушений в сфере охраны окружающей природной среды, особенностей определения ущерба, причиненного правонарушением, наложение административных взысканий за их совершение рассмотрены в главе 7 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) [11].

По аналогии с общепринятым понятием «административный проступок» [11, ст. 9] административное правонарушение в сфере охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов можно рассматривать как противоправное виновное (умышленное или неосторожное) действие (бездействие), которое нарушает установленный порядок охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, наносит вред природной среде, здоровью и жизни человека и за которое законом предусмотрена административная ответственность.

Классифицируя административные правонарушения в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования, условно разобьем их на четыре группы. Так, в зависимости от объекта и предмета посягательства [12, с. 262] в сфере использования природных ресурсов правонарушения можно поделить на земельные, водные, лесные, растительные, фаунистические, атмосферные. Соответственно, правонарушения в сфере охраны окружающей природной среды включают нарушения природоохранных требований на стадии принятия решений в процессе осуществления хозяйственной или иной деятельности и нарушения требований охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда, курортных, лечебно-оздоровительных рекреационных зон и иной территории, подлежащей особой охране. Третью группу составляют правонарушения в сфере экологической безопасности, к которым относятся неисполнение мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций и нарушение требований экологической безопасности в процессе осуществления видов деятельности. Отдельную группу составляют правонарушения, направленные на нарушение прав граждан на благоприятную природную среду, в первую очередь на возмещение ущерба, причиненного правонарушением в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования (многие авторы не склонны выделять посягательства на экологические права граждан отдельной категорией). Так, в ст. 50 Конституции Украины сказано: «Каж-

дый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда» [10]. Полный перечень прав приведен в ст. 10 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [13]. Особенность права на возмещение ущерба заключается в обеспечении государством возможности компенсации в установленном порядке вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства об охране окружающей природной среды. Кроме того, гражданин имеет право на подачу в суд исков о возмещении вреда, причиненного его здоровью и имуществу вследствие негативного влияния на окружающую среду деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и отдельных граждан [13, ст. 9]. В последнее время большое внимание уделяется проблеме обеспечения и реализации экологических прав человека на международном уровне, в связи с чем в Украине вопросы ответственности в этой сфере заслуживают особого внимания правоприменительной практики. Ведь несоблюдение требований механизма реализации соответствующих природоохранных и природоресурсных прав приводит к нарушению собственно права на безопасную для жизни и здоровья среду, что дестабилизирует состояние экологической безопасности человека.

Немаловажный элемент института административной ответственности в сфере природоохраны и природопользования – это специальный субъект административной юрисдикции (система специально уполномоченных органов, осуществляющих контроль за соблюдением требований законодательства и юрисдикции в природоохранной сфере). Главное условие заключается в том, что между правонарушителем и уполномоченным органом (должностным лицом) отсутствуют служебные отношения [14, с. 98–99].

Необходимо отметить и такую особенность, как наличие административного взыскания, которое является основанием для наступления административной ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в природоохранной сфере. Именно привлечение к админи-



стративной ответственности завершает процесс реализации специально уполномоченным органом исполнительной власти функции экологического контроля. Для природоохранной сферы наряду с общераспространенными мерами административного воздействия (штрафом, конфискацией) характерно применение лишения специального права (права охоты, приостановления и аннулирования разрешений (лицензий), связанных с ведением экологически значимых видов деятельности). Отметим также особый порядок применения к виновным административных взысканий, предусмотренных ст. 24 КУоАП [11].

Учитывая все особенности административных правонарушений в природоохранной сфере, а также то, что административная ответственность является инструментом, благодаря которому осуществляется корректировка поведения отдельных субъектов с целью достижения максимального уровня организации и упорядоченности правоотношений в обществе [15, с. 139], дадим собственное определение этого правового института. Считаем, что административную ответственность за совершение правонарушений в сфере охраны окружающей природной среды и рационального природопользования (по аналогии с определением, приведенным Н.В. Хорошак [16, с. 34]) следует рассматривать как вид юридической ответственности, которая предусматривает правовые отношения в природоохранной сфере, их защиту и охрану посредством применения уполномоченными органами и их должностными лицами к правонарушителю наказания, предусмотренного санкцией нарушенной правовой нормы, с целью наказания субъекта неправомерного поведения, предупреждения и профилактического воздействия на правонарушителя. Максимальный учет экологических факторов позволяет в большей степени охватить объекты административно-правовой защиты и способствует созданию надежных основ охраны окружающей среды средствами административной ответственности.

Поэтапная адаптация административного законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, в том числе в сфере охраны окружаю-

щей среды, предопределила необходимость укрепления и оптимизации института административной ответственности за правонарушения в природоохранной сфере.

Следует отметить, что действующая нормативно-правовая база в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования, обеспечения экологической безопасности в Украине требует внесения соответствующих изменений и дополнений в КУоАП в вопросе определения составов правонарушений, видов и порядка применения санкций за нерациональное использование отдельных природных ресурсов. Проблема возникает также относительно вопроса стандартизации и нормирования в сфере использования и охраны окружающей природной среды. Так, согласно ст. ст. 9, 32, 33, 68, 69 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» в случае нарушения установленных стандартов и нормативов закон закрепляет возможность возмещения вреда, причиненного в результате нарушения законодательства об охране окружающей природной среды [13]. Однако в Законе Украины «Об охране окружающей природной среды» не определено понятие ущерба, причиненного человеку. С другой стороны, существуют общие нормы и механизмы в части возмещения вреда здоровью, жизни, имуществу, однако не предусмотрены юридические рычаги специального отраслевого регулирования. Считаем, что с учетом процедур адаптации законодательства есть необходимость в разработке проекта закона об ответственности и компенсации ущерба, нанесенного окружающей природной среде, в котором нашли бы закрепление основные европейские прогрессивные правовые положения. В этом выводе мы опираемся на ключевые идеи концепции устойчивого развития в Европейском Союзе в аспекте экологической его составляющей [17, с. 87]. Так, Зеленая книга об ответственности за ущерб окружающей среде (1993 г.) и Белая книга об экологической ответственности (2000 г.), принятые Комиссией Европейского Сообщества, определили, «кто должен оплачивать мероприятия по очистке от загрязнения и восстановления природной среды, которой был причинен вред» [18, с. 63]. Новациями последне-

го документа стала возможность применения института ответственности в случаях постоянного загрязнения опасными веществами или отходами конкретного источника их попадания в окружающую среду. Другая новизна – это закрепление ответственности именно за ущерб природным ресурсам (загрязнение земель) и ущерб, причиненный биоразнообразию [18, с. 69]. Имеется в виду территория и виды, находящиеся под охраной системы «Natura 2000» согласно Директиве «О сохранении природных мест проживания и дикой фауны и флоры» от 21 мая 1992 г. № 92/43/ЕЕС, а также согласно Директиве «О сохранении диких птиц» от 2 апреля 1979 г. № 79/409/ЕЕС [1, с. 93, 98]. В свою очередь ЕН и СЕ «Об экологической ответственности за предупреждение и ликвидацию причиненного окружающей среде вреда» от 21 апреля 2004 г. № 2004/35/СЕ порядок компенсации вреда реализуется посредством применения принципа «загрязнитель платит». Также эта правовая категория базируется на системе иных юридических принципов, таких как предупреждение наступления экологического вреда, неотвратимость ответственности за нарушение международного законодательства [19, с. 112]. В целом Директива ЕН и СЕ «Об экологической ответственности за предупреждение и ликвидацию причиненного окружающей среде вреда» закрепляет два режима: несение ответственности путем осуществления природоохранных мер и несение расходов. Первый режим предусматривает ответственность в случаях, когда вред еще не причинен, и субъект, «эксплуатирующий» природу, должен проводить превентивные меры; в случаях, когда вред уже нанесен, и «эксплуатор» должен проинформировать о происшедшем компетентные органы и сделать необходимые меры по санации. Юридическое или физическое лицо, нанесшее вред природе, несет финансовую ответственность (расходы), связанную с мерами по предупреждению причинения вреда и по санации причиненного вреда. На основании определенных правил, требований и рекомендаций, положенных в основу европейского законодательства об ответственности и компенсации ущерба, в



странах Европейского Союза приняты законы, предусматривающие строгую ответственность за вред окружающей среде, причиненный теми или иными видами экологически опасной деятельности. В частности, в Германии ст. 3 Закона об экологической ответственности от 10 декабря 1990 г. определяет, что вред может возникать от технических объектов (как тех, которые еще не введены в эксплуатацию, так и тех, которые уже эксплуатируются) вследствие воздействия на окружающую среду, если он вызывается веществами, вибрациями, шумами, давлением, излучением, газами, парами, теплом, которые распространяются в почве, воздухе, воде. Из ст. 2 указанного закона следует, что ущерб должен обязательно быть возмещен, если нанесен вред здоровью человека (повлек его смерть) или его имуществу [19, с. 123–124].

На основании положений Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» [20], которая четко формулирует евроинтеграционные стремления Украины, процесс развития отношений между нашей страной и Европейским Союзом в природоохранной сфере должен происходить в таких направлениях: 1) внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующее отношения в сфере функционирования объектов природопользования, адаптации его к европейскому законодательству [21, с. 4]; 2) формирования европейской системы органов государственного управления сферой охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, уточнения их правового статуса и полномочий; 3) совершенствования механизма административно-принудительного воздействия на нарушителей природоохранного законодательства.

Выводы. Учитывая украинскую практику правоприменительной деятельности, особенность административной ответственности за правонарушения в сфере охраны окружающей природной среды определяется специфичностью правоотношений, возникающих вследствие симбиоза экологических и административных составляющих сущности этого правового института. В условиях интеграции административной правовой системы Украины в европейское правовое поле

необходимость оптимизации института административной ответственности в природоохранной сфере обеспечит надлежащую охрану окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов; реализацию прав граждан, предприятий, учреждений и организаций в данной сфере, неуклонное выполнение ими природоохранных обязанностей; совершенствование механизма предупреждения и профилактики экологических правонарушений.

Список использованной литературы:

1. Україна – Європейський Союз: зібрання договорів та інших документів (1991–2009). – К. : Юстініан, 2010. – 608 с.
2. Скандал: «Volkswagen» обманює екологічні стандарти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://greenbelarus.info/articles/21-09-2015/skandal-volkswagen-obmanyaet-ekologicheskie-standarty>.
3. Рада попередньо погодилася ужесточити покарання за незаконну добычу янтаря [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zn.ua/ECONOMICS/rada-predvaritelno-soglasilas-uzhestochit-pakazanie-za-nezakonnuyu-dobychu-yantarya-173982.html>.
4. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, М.І. Ославський, Г.М. Писаренко, А.А. Пухтецька, А.М. Школик. – К.: Юстініан, 2007. – 288 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посібник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с. ; Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.П. Коваленко. – Х., 2003. – 196 с.
6. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. А.Т. Комзюка. – 2-е вид., доп. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. – 99 с.
7. Беленчук І.А. Адміністративне право України : [навч. посібник] / І.А. Беленчук. – К. : А.С.К., 2004. – 176 с.
8. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.А. Куян. – К., 2001. – 208 с.
9. Книш В.І. Особливості адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів / В.І. Книш // Право і безпека. – 2011. – № 1. – С. 54–57.
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
12. Курило В.І. Адміністративні проступки в галузі охорони навколишнього середовища: правова природа, природні та соціальні наслідки / В.І. Курило // Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції (м. Київ, 26–27 травня 2005 р.) / за ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила. – К. : Магістр ХХІ сторіччя, 2005. – С. 262–264.
13. Про охорону навколишнього природного : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
14. Ворушило С.В. Шляхи оптимізації адміністративної відповідальності за порушення законодавства у галузі охорони атмосферного повітря / С.В. Ворушило // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2009. – № 4. – С. 97–106.
15. Гришина Н.В. Основні напрями розвитку інституту адміністративної відповідальності / Н.В. Гришина // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – Вип. 11(1000). – С. 139–144.
16. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України : [монографія] / Н.В. Хорошак. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
17. Балюк Г.І. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції



сталого розвитку / Г.І. Балюк // Право України. – 2011. – № 2. – С. 85–94.

18. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / за ред. Н.І. Андрусевич. – Львів, 2013. – 202 с.

19. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) : [монографія] / М.В. Краснова. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2008. – 439 с.

20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6.

21. Бесчастний В.В. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу / В.В. Бесчастний // Віче. – 2011. – № 10. – С. 2–5.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ПРОКУРОРОМ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В ДЕЛАХ ОСОБОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

Тамара КАШПЕРСКАЯ,

соискатель кафедры гражданского права и процесса
Национальной академии внутренних дел

Summary

The article analyses institution of representation of citizen's or the state's interests by prosecutor in Civil Code of Ukraine. Based on analysis of the norms of the Law of Ukraine "About public prosecution service" and the Code of Civil Procedure of Ukraine, the procedural forms of representation of citizen's or the state's interests by prosecutor in the civil procedure are defined as follows: reference to the court with primary allegation (claim), participation in cognizance, filing of application on the review of judgment, participation in enforcement proceedings. The civil procedural status of prosecutor is defined depending on procedural form, in the framework of which, he does represent interests of a citizen or the state in civil procedure.

Key words: prosecutor, representation, citizen's or the state's interests, enforcement proceedings.

Аннотация

В статье исследуется институт представительства прокурором интересов гражданина или государства в гражданском процессе Украины. На основе анализа норм Закона Украины «О прокуратуре» и Гражданского процессуального кодекса Украины выделяются процессуальные формы представительства прокурором интересов гражданина или государства в гражданском процессе, такие как обращение в суд с иском заявлением (заявлением), участие в судебном рассмотрении дела, подача заявления о пересмотре судебного решения, участие в исполнительном производстве. Дается характеристика гражданского процессуального статуса прокурора в зависимости от процессуальной формы, в которой он осуществляет представительство интересов гражданина или государства в гражданском процессе.

Ключевые слова: прокурор, представительство, интересы гражданина или государства, исполнительное производство.

Постановка проблемы. С целью приведения законодательства Украины в соответствие с европейскими стандартами правосудия 18 сентября 2012 г. Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры». Указанным нормативно-правовым актом были существенно изменены нормы Гражданского процессуального кодекса Украины (далее – ГПК Украины), регламентирующие формы и основания участия прокурора при рассмотрении и разрешении гражданских дел [1, с. 146–147].

В частности, в ч. 2 ст. 45 ГПК Украины закреплено новое положение, согласно которому прокурор при обращении в суд в интересах государства в иском заявлении (заявлении) само-

стоятельно определяет, в чем состоит нарушение интересов государства, и обосновывает необходимость их защиты, а также определяет орган, уполномоченный государством осуществлять соответствующие функции в спорных правоотношениях. В случае отсутствия такого органа или отсутствия у него полномочий по обращению в суд прокурор указывает об этом в иском заявлении, приобретая в таком случае статус истца.

Соответствующие изменения претерпела и ст. 46 ГПК Украины, в рамках которой законодателем расширен перечень процессуальных полномочий прокурора. Так, согласно ч. 4 ст. 46 ГПК Украины отказ органа, уполномоченного осуществлять соответствующие функции в спорных правоотношениях, от поданного прокурором в интересах государства искового заявления (заяв-



ления), подачи им заявления об оставлении искового заявления (заявления) без рассмотрения не лишает прокурора права поддерживать иск (заявление) и требовать рассмотрения дела по существу.

Наряду с этим прокурору, который осуществлял представительство интересов гражданина или государства в суде, предоставлено право подавать заявление о выдаче исполнительного листа по принятому в этом деле судебному решению, вступившему в законную силу (ч. 2 ст. 368 ГПК Украины).

Таким образом, изменения, внесенные в Закон Украины «О прокуратуре», касаются в основном форм осуществления представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде.

Изложенные обстоятельства определяют актуальность выбранной нами темы исследования, а также свидетельствуют о необходимости ее дальнейшей разработки.

Состояние исследования. Институт участия прокурора в гражданском процессе неоднократно был предметом научных исследований ученых-процессуалистов. Соответствующей проблематикой занимались такие авторы, как С.С. Бычкова, Д.Х. Валеев, Л.Л. Дедков, Т.А. Дунас, В.В. Комаров, Ю.И. Лутченко, Л.Г. Максимов, И.И. Мартынович, М.И. Мычко, Л.Н. Орлова, Н.В. Руденко, С.Я. Фурса, А.В. Чурпита, М.И. Штефан и другие. В то же время указанные исследователи рассматривали в основном специфику гражданского процессуального статуса прокурора как органа и лица, которому законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы других лиц. Институт представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде в контексте реформирования гражданского процессуального законодательства Украины до сих пор остается недостаточно исследованным.

Целью статьи стало выявление особенностей правового регулирования представительства прокурором интересов гражданина или государства в гражданском процессе Украины, в частности, в делах особого производства.

При подготовке публикации применялись общие и специальные методы научного познания, например фор-

мально-юридический, сравнительно-правовой и логико-юридический.

Изложение основного материала исследования. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О прокуратуре» представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом, является одной из функций прокуратуры.

Следует согласиться с С.С. Бычковой, что законодатель в данном случае не очень удачно использовал термин «представительство», поскольку прокурор в любом случае не становится процессуальным представителем и всегда действует от своего имени [2, с. 132]. Следовательно, необходимо разграничивать участие в деле прокурора как должностного лица, действующего в защиту прав, свобод и интересов другого лица либо государственных или общественных интересов, и процессуальное представительство. Для такого разграничения существуют следующие мотивы:

1) процессуальное представительство, регламентированное ст. ст. 38–44 ГПК Украины, предусматривает наличие материально-правовых отношений между представителем и лицом, которое он представляет. Прокурор же в материально-правовой связи с лицом, которое он представляет, не находится [3, с. 122];

2) в отличие от процессуального представительства участие прокурора в гражданском процессе является возможным исключительно в случаях и по основаниям, предусмотренным законом (как процессуальным, так и специальным материальным);

3) о самостоятельности правовых институтов процессуального представительства и института участия в гражданском процессе органов и лиц, которым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы других лиц, в рамках которого осуществляет свою деятельность прокурор, говорит само структурное построение ГПК Украины. Первый правовой институт закреплен в ст. ст. 38–44 ГПК Украины, а правовые основы второго установлены в ст. ст. 45–46 ГПК Украины. Итак, законодательно незначит вводить институт «представительства» прокурором интересов гражданина и государства, если он будет дублировать уже существующий институт

процессуального представительства [4, с. 291–292].

Принимая во внимание изложенное, представительство прокурором интересов гражданина или государства в суде нельзя отнести к представительству на основании закона, договора либо административного акта.

В соответствии с ч. 2 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» прокурор осуществляет представительство в суде интересов гражданина (гражданина Украины, иностранца или лица без гражданства) в случаях, если такое лицо не в состоянии самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права либо реализовать процессуальные полномочия в связи с недостижением совершеннолетия, недееспособностью или ограниченной дееспособностью, а законные представители или органы, которым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы такого лица, не осуществляют либо ненадлежащим образом осуществляют его защиту.

Прокурор осуществляет представительство в суде законных интересов государства в случае нарушения или угрозы нарушения интересов государства, если защиту этих интересов не осуществляет либо ненадлежащим образом осуществляет орган государственной власти, орган местного самоуправления или иной субъект властных полномочий, к компетенции которого отнесены соответствующие полномочия, а также в случае отсутствия такого органа (ч. 3 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре»).

Не допускается осуществление прокурором представительства в суде интересов государства в лице государственных компаний, а также в правоотношениях, связанных с избирательным процессом, проведением референдумов, деятельностью Верховной Рады Украины, Президента Украины, созданием и деятельностью средств массовой информации, политических партий, религиозных организаций, организаций, осуществляющих профессиональное самоуправление, и других общественных объединений. Представительство в суде интересов государства в лице Кабинета Министров Украины и Национального банка Украины может осуществляться прокурором Генеральной прокуратуры Украины



или региональной прокуратуры исключительно по письменному указанию либо приказу Генерального прокурора Украины, его первого заместителя или заместителя в соответствии с компетенцией.

Необходимо акцентировать внимание на том, что наличие оснований для представительства прокурором интересов гражданина или государства должно быть обосновано прокурором в суде.

Кроме того, прокурор обязан предварительно, до обращения в суд, сообщить об этом гражданину и его законному представителю или соответствующему субъекту властных полномочий. В случае подтверждения судом наличия оснований для представительства прокурор наделяется процессуальными полномочиями соответствующей стороны процесса. Наличие оснований для представительства может быть обжаловано гражданином или его законным представителем либо субъектом властных полномочий.

Исключительно с целью установления наличия оснований для представительства интересов государства в суде в случае, если защиту законных интересов государства не осуществляет или ненадлежащим образом осуществляет субъект властных полномочий, к компетенции которого отнесены соответствующие полномочия, прокурор имеет право получать информацию, которая на законных основаниях принадлежит этому субъекту, истребовать и получать от него материалы и их копии.

Кроме того, в случае отсутствия субъекта властных полномочий, к компетенции которого отнесена защита законных интересов государства, а также в случае представления интересов гражданина в целях установления наличия оснований для представительства прокурор имеет такие права:

а) истребовать по письменному запросу, знакомиться и бесплатно получать копии документов и материалов органов государственной власти, органов местного самоуправления, воинских частей, государственных и коммунальных предприятий, учреждений и организаций, органов Пенсионного фонда Украины и фондов общеобязательного государственного социального страхования, которые находятся у этих субъектов, в порядке, определенном законом;

б) получать от должностных и служебных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, воинских частей, государственных и коммунальных предприятий, учреждений и организаций, органов Пенсионного фонда Украины и фондов общеобязательного государственного социального страхования устные или письменные объяснения. Получение объяснений от других лиц возможно только с их согласия.

В соответствии с ч. 6 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре», ч. 2 ст. 45 ГПК Украины выделяются формы представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде.

Первая форма представительства прокурором – *обращение в суд с иском (заявлением) в целях защиты прав, свобод и интересов других лиц в пределах полномочий, определенных законом.*

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре» право подачи искового заявления (заявления) в порядке гражданского судопроизводства предоставляется Генеральному прокурору Украины, его первому заместителю и заместителям, руководителям региональных и местных прокуратур, их первым заместителям и заместителям.

По законодательству Украины прокурор может обращаться в суд в интересах гражданина с требованиями о признании брака недействительным (ст. 42 Семейного кодекса Украины) или незаконным (ст. 48 Семейного кодекса Украины); о лишении родительских прав, отобрании ребенка от родителей без лишения их родительских прав (ст. 165, ч. 2 ст. 170 Семейного кодекса Украины); об отмене усыновления или признании его недействительным (ст. 240 Семейного кодекса Украины); о возмещении потерь лесохозяйственного производства, а также возвращении самовольно или временно занятых лесных участков, срок пользования которых закончился (п. 14 ч. 1 ст. 91 Лесного кодекса Украины); о возмещении вреда, причиненного в результате нарушения законодательства об охране окружающей природной среды, и прекращении экологически опасной деятельности (ч. 2 ст. 37 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды») и так далее.

Кроме того, как разъясняется в п. 4 Постановления Кабинета Министров

Украины «О судебной практике по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение», прокурору также предоставляется право обращаться в суд с заявлением об установлении в порядке особого производства фактов, имеющих юридическое значение.

Если прокурор обращается в суд в интересах государства, он в исковом заявлении (заявлении) самостоятельно определяет, в чем состоит нарушение интересов государства, и обосновывает необходимость их защиты, а также определяет орган, уполномоченный государством осуществлять соответствующие функции в спорных правоотношениях. В случае отсутствия такого органа или отсутствия у него полномочий по обращению в суд прокурор указывает об этом в исковом заявлении, таким образом приобретая статус истца (ч. 2 ст. 45 ГПК Украины).

Вторая форма представительства прокурором – *участие в судебном рассмотрении дел, производство по которым открыто по его иску (заявлению), либо вступление в дело, производство по которому открыто по иску (заявлению) другого лица, на любой стадии его судебного разбирательства.*

Как правило, прокурор может вступить в дело на любой стадии процесса, если этого требует защита конституционных прав граждан, интересов государства и общества; он обязан своевременно принять предусмотренные законом меры к устранению нарушений закона, от кого бы они ни исходили.

При этом прокурор обязан участвовать в рассмотрении судами дел в случаях, предусмотренных законом, или когда суд признает это необходимым.

ГПК Украины устанавливает только один случай обязательного участия прокурора в гражданском судопроизводстве: в пределах указанной формы является обязательным участие прокурора при рассмотрении дел о предоставлении психиатрической помощи в принудительном порядке либо о прекращении оказания амбулаторной психиатрической помощи, госпитализации в принудительном порядке (ч. 2 ст. 281 ГПК Украины). В других случаях необходимость участия прокурора в гражданском деле определяется судом с учетом критерия обеспечения полноценной защиты конституционных прав



граждан, интересов государства и общества.

Третья форма представительства прокурором – *подача апелляционной, кассационной жалобы, заявления о пересмотре решения Верховным Судом Украины или заявления о пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам, в том числе по делу, возбужденному по иску (заявлению) другого лица.*

В соответствии с ч. 3 ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре» право подачи апелляционной или кассационной жалобы на судебное решение по гражданскому делу предоставляется прокурору, который участвовал в судебном разбирательстве, а также, независимо от участия в рассмотрении дела, прокурору высшего уровня: Генеральному прокурору Украины, его первому заместителю и заместителям, руководителям региональных и местных прокуратур, первым заместителям и заместителям руководителей региональных прокуратур.

Право подачи заявления о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам, заявления о пересмотре судебного решения Верховным Судом Украины предоставляется Генеральному прокурору Украины, его первому заместителю и заместителям, руководителям региональных прокуратур (ч. 4 ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре»).

Четвертая форма представительства прокурором – *участие в исполнительном производстве при исполнении решений по делу, в котором прокурором осуществлялось представительство интересов гражданина или государства в суде.*

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона Украины «Об исполнительном производстве» прокурор участвует в исполнительном производстве в случае осуществления представительства интересов гражданина или государства в суде и открытия исполнительного производства на основании исполнительного документа по его заявлению.

Прокурор может вступить в исполнительное производство, открытое не по его заявлению, при условии, что он осуществлял представительство интересов гражданина или государства в суде по соответствующему делу. С целью решения вопроса о наличии

оснований для вступления в исполнительное производство такой прокурор вправе ознакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать копии.

В зависимости от формы участия прокурора в гражданском процессе он наделяется разным гражданским процессуальным статусом.

Прокурор, обратившийся в суд с иском заявлением (заявлением) в целях защиты прав, свобод и интересов других лиц, приобретает гражданский процессуальный статус органа и лица, которому законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы других лиц, в рамках которого прокурор наделяется гражданскими процессуальными правами и обязанностями лица, в интересах которого он действует, за исключением права заключать мировое соглашение.

В то же время прокурор, если он обращается в суд с иском заявлением (заявлением) в интересах государства при отсутствии органа, уполномоченного государством осуществлять соответствующие функции в спорных правоотношениях, или при отсутствии у него полномочий по обращению в суд приобретает гражданский процессуальный статус истца со всеми вытекающими гражданскими процессуальными правами и обязанностями.

Прокурор, который участвует в судебном разбирательстве дел, производство по которым открыто по его иску (заявлению), либо вступает в дело, производство по которому открыто по иску (заявлению) другого лица, на любой стадии его судебного разбирательства, либо участвует в гражданском процессе путем подачи апелляционной, кассационной жалобы, заявления о пересмотре решения Верховным Судом Украины или заявления о пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам, в том числе по делу, возбужденному по иску (заявлению) другого лица, приобретая гражданский процессуальный статус органа и лица, которому законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы других лиц. В таком случае прокурор наделяется общими субъективными гражданскими процессуальными правами, регламентированными ч. 1 ст. 27 ГПК Украины, а также общими юридическими граж-

данскими процессуальными обязанностями, предусмотренными, в частности, ч. ч. 2, 3 ст. 27, ст. 77, ст. 162 ГПК Украины.

Прокурор, участвующий в исполнительном производстве при исполнении решений по делу, в котором прокурором осуществлялось представительство интересов гражданина или государства в суде, приобретает правовой статус участника исполнительного производства с соответствующими правами и обязанностями участника исполнительного производства, регламентированными ч. 1 ст. 12 Закона Украины «Об исполнительном производстве», а также наделяется правом с разрешения суда ознакомиться с материалами дела в суде и материалами исполнительного производства, делать выписки из них, получать бесплатно копии документов, находящихся в материалах дела или исполнительного производства (п. 7 ч. 6 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре»).

Выводы. Таким образом, процессуальными формами осуществления прокурором представительства интересов гражданина или государства в гражданских делах особого производства являются такие:

– обращение в суд с заявлением в целях защиты прав, свобод и интересов других лиц в пределах полномочий, определенных законом;

– участие в судебном рассмотрении дел, производство по которым открыто по заявлению прокурора, либо вступление в дело, производство по которому открыто по заявлению другого лица, на любой стадии его судебного разбирательства;

– подача апелляционной, кассационной жалобы, заявления о пересмотре решения Верховным Судом Украины или заявления о пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам, в том числе по делу, производство по которому открыто по заявлению другого лица;

– участие в исполнительном производстве при исполнении решений по делу, в котором прокурором осуществлялось представительство интересов гражданина или государства в суде.

В зависимости от формы участия прокурора в гражданском процессе он наделяется различным гражданским процессуальным статусом.



Список использованной литературы:

1. Бичкова С.С. Проблемні аспекти участі прокурора у цивільних справах у світлі приведення цивільного процесуального законодавства України до європейських стандартів правосуддя / С.С. Бичкова, Г.В. Чурпіта // Удосконалення механізмів захисту цивільних прав в умовах реформування цивільного законодавства в європейських країнах : зб. наук. праць / за заг. ред. О.Д. Крупчана, Ю.В. Білоусова. – К. : Редакція журналу «Право України», 2013. – С. 146–151.

2. Цивільне процесуальне право України : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / [С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін.] ; за заг. ред. С.С. Бичкової. – К. : Атіка, 2009. – 760 с.

3. Цивільний процес України : [підручник] / [Ю.С. Червоний, Г.С. Волосатий, В.О. Єрмоласва та ін.] ; за ред. Ю.С. Червоного. – К. : Істина, 2007. – 392 с.

4. Бичкова С.С. Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження : [монографія] / С.С. Бичкова. – К. : Атіка, 2011. – 420 с.

PROBLEMS IN PROVIDING OF CRIMINALISTICS FACTS INVESTIGATION OF THE MISSING PERSONS

Roman KOZIAKOV,

competitor of the National Academy of Internal Affairs

Summary

This article considers the problem of the use of criminalistic science advances, particularly information-analytical and methodical investigation of the facts of person disappearance, developing of adequate criminalistic methods for this purpose, techniques, typical tactical operations. It becomes particular relevant in connection with the need to provide effective investigation of such facts as the important areas of implementation of international obligations of Ukraine, harmonization of criminal procedural mechanism in accordance with European standards of legal proceedings, the implementation of the adversarial principles, ensuring the balance of public and private interests, rights and freedoms human and citizen in the field of law enforcement. Formation of the conceptual provisions of criminalistics tactics and methods of investigation of the facts missing of persons, improving the interaction of pre-trial investigations and operational units in this area due to the acute needs of practice, which determines the need for their scientific thinking and modern legal basis in reality.

Key words: criminalistics, security, criminal proceedings, pre-trial investigation, disappearances of persons.

Аннотация

В статье рассматривается проблема использования достижений криминалистики, в частности, информационно-аналитическое и методическое обеспечение расследования фактов безвестного исчезновения лица, разработка в этих целях адекватных криминалистических приемов, методик, типовых тактических операций. Она приобретает особую актуальность в связи с необходимостью обеспечения эффективного расследования таких фактов как важного направления исполнения международных обязательств Украины, гармонизации уголовно-процессуального механизма с европейскими стандартами судопроизводства, реализации принципов состязательности сторон, обеспечения баланса публичных и частных интересов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина в этой сфере правоохранительной деятельности. Формирование концептуальных положений криминалистической тактики и методики расследования фактов безвестного исчезновения лиц, усовершенствование взаимодействия органов досудебного расследования и оперативных подразделений в этом направлении вызвано острой потребностью практики, которая предопределяет необходимость их научного осмысления и обоснования в современных правовых реалиях.

Ключевые слова: криминалистика, обеспечение, уголовное производство, досудебное расследование, безвестное исчезновение лица.

Problem definition. Provisions of part 1 art. 2 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 stipulate that the State shall protect the right to life of every person under its jurisdiction. Law enforcement agencies acting within the scope of their competence should implement the State's positive obligation to protect this fundamental right. There duty is to carry out preventive operational measures to protect a person, whose life is under the threat of criminal acts, by discovering information about real or imminent danger to life of third persons, and to take certain steps to avoid such threats and carry out efficient investigation in case such threats

are nevertheless accomplished. Given the above, the mentioned issue may be characterized as the general problem of how to ensure *efficient investigation* of facts in case of persons gone missing.

Recent researches and publications.

Issues of theory and practice of investigation and solving of missing persons cases have been in the focus of attention of domestic and foreign scholars: Iu.P. Alenin, V.P. Bakhin, R.S. Bielkin, V.P. Cilvik, V.I. Halahan, V.H. Honcharenko, O.M. Dzhuzha, A.Ia. Dubynskyi, V.A. Zhuravel, A.V. Ishchenko, O.V. Kaplina, N.S. Karpov, Ie.D. Lukianchykov, M.M. Mykheienko, D.I. Nykyforchuk, M.A. Pohoretskyi, S.M. Stakhivskyi, O.Iu.



Tatarov, V.V. Tishchenko, L.D. Udalovala, S.S. Cherniavskiy, V. Iu. Shepitko, M. Ie. Shumylo and others. These authors have undoubtedly discovered many new facets in the theory of criminal process, criminalistics and operational search activities in the context of crime investigation and solving and have laid the general scientific foundations for further research into the issues of solving and pre-trial investigation of criminal offences. However, issues relating to pre-trial investigation of the facts of persons gone missing in modern conditions remained beyond the scope of their attention.

Purpose of the article. This article is devoted to the study of problems of the use of criminalistic science advances, particularly information-analytical and methodical investigation of the facts of person disappearance, developing of adequate criminalistic methods for this purpose, techniques, typical tactical operations.

Statement of the basic material. To ascertain the whereabouts of missing persons and discover the reasons of their disappearance, the Ukrainian law enforcement agencies carry out relevant search activities which represent a statutory set of organizational, operational search, investigation (search) and undisclosed investigation (search) activities.

Until the Criminal Procedure Code of Ukraine (the Ukrainian CPC) in the wording of 2012 came into effect [1], there were two consistently progressive stages in the missing persons search practice prescribed by the legislation regulating this area of law enforcement agencies activity. The first stage is *the criminal procedure stage*, at which a report or message about a person gone missing is received, registered and verified, with a subsequent procedural decision made subject to art. 94 of the Ukrainian CPC (wording of 1960) [2]. If results of pre-investigation verification provided sufficient data demonstrating elements of crime, criminal proceedings were commenced. The second stage is the *operational search stage*. If a decision was made not to commence criminal proceedings in respect of a report or message about a person gone missing accepted, registered and verified according to the established criminal law procedure, according to paragraph 4, cl. 1 of art. 6 of the Law of Ukraine "On Operational Search Activities" [3] it constituted the

grounds for implementing operational search activities and means, and after the decision-refusal to institute criminal proceedings was issued (i.e. in 10 days), a missing person operational search file was opened [9].

The current Ukrainian CPC [1] and by-laws adopted on its basis have considerably changed the legal procedure to be applied by internal affairs bodies for handling missing persons cases. Presently, it is directly regulated by art. 214 of the Ukrainian CPC and Order № 700 of the Internal Ministry of Ukraine dated August 14, 2012 "On Organization of Collaboration of Pre-Trial Investigation Bodies and Other Internal Affairs Bodies and Subdivisions with the Aim of Preventing, Discovering and Solving of Criminal Offences". In particular, during 24 hours after a report or message about a child gone missing has been filed, if his/her whereabouts has not been ascertained during this time interval, and also if an adult person is gone missing under the circumstances implying that a criminal offence may be committed in respect of this person, data of the mentioned criminal offence and its preliminary qualification as intentional homicide are entered into the Uniform Register of Pre-Trial Investigations (URPTI) and all of the measures prescribed by the Ukrainian CPC are taken for the comprehensive, complete and unbiased investigation of the circumstances covered by the criminal proceedings (cl. 9.4.2) [5].

At the same time, provisions of part 1 of art.6 of the Law of Ukraine "On Operational Search Activities" still keep in force [3]. Accordingly, availability of sufficient information about missing persons, which is received in the manner prescribed by the law and needs verification through operational search measures and means, is regarded as the ground for commencing operational search activities. For this purpose an operational search file of a respective category is opened and within its framework operational search activities are carried out according to the procedure established by departmental statutory regulations, in particular, the updated Guidelines for organization of search of accused persons, defendant persons evading from criminal punishment and missing persons, and identification of dead bodies [4].

Therefore, activities aimed at establishing the whereabouts of a missing person and the circumstances under which he or she has gone missing is a stand-alone

area of activity and comprises, inter alia, operational search activities of criminal investigation departments of internal affairs agencies. These departments also conduct activities as required in accordance with search files in the proceedings aimed at establishing the identity of dead bodies [6].

Here a question arises whether the present-day activities of pre-trial investigation agencies with the aim of investigating missing persons cases are efficient and effective?

During the first half of 2015, pre-trial investigation agencies had 10 718 criminal proceedings on disappearance of people, 4 223 of which were registered this year. At the end of a specified period, 3 763 and 3 025 proceedings were closed [7, p. 72]. If we assume that the reason for the termination of the investigation was the discovery of a person who disappeared without a trace, or a corpse with no signs of violent death (due to possible errors of statistical method) in the overall array efficiency of investigative activities is 35%, and as for persons allegations of disappearances of which recorded this year in the URPTI – is 71,6%.

In the context of present-day criminal proceedings, a prerequisite for efficient operation of pre-trial investigation agencies and operational units is the use of achievements of the criminalistic theory which is the science dealing with the regularities of criminal activity and its reflection in information sources based on which measures, techniques and methods are developed for collection, study, evaluation and use of evidence with the aim of solving, investigation, examination in court and prevention of crimes [8, p. 868]. The very awareness of these regularities is the foundation for the appropriate information, analytical and methodological support of pre-trial investigation, as well as for the operational algorithms of a prosecutor, an investigator and officers of operational units within the framework of criminal proceedings instituted following reports and messages of persons missing. Such a support should be provided by using the criminalistic technique principles developed by criminalistics, as well as criminalistic tactics and methodology of investigation of such facts.

Besides, in criminal proceedings criminalistics performs the supportive function since it is commonly believed to



be the praxeology of the criminal process [9]. Rules of procedure are implemented only owing to the use of criminalistic means in different situations of pre-trial investigation. Therefore, the highest efficiency of procedural activities depends on the maturity of their system and structure because in view of investigation (search) and undisclosed investigation (search) activities prescribed by the law, criminalistic means should be understood in accordance with a new approach to be adopted, particularly, as the system of criminalistic techniques, model tactical operations, methods of their use and support etc.

Firstly, technical means, tactical techniques and methodological guidelines developed by modern criminalistics should conform to the provisions of the Ukrainian CPC. However, as noted by V.A. Zhuravel, legislation gaps, lack of normalization of separate provisions and existing discrepancies negatively affect the development of necessary criminalistic means, techniques and guidelines [8, p. 910]. For this reason, in view of the updated paradigm of criminal process, development of modern criminalistic concepts in theory and practical recommendations of methodological nature should aim at facilitating the optimization of pre-trial investigation of criminal offences and criminal proceedings in court, as well as at further improvement of the criminal procedure legislation. O.Ia. Baiev believes that the criminal procedure law is stable enough and should be amended for the sake of its quality enhancement only when the need for such changes becomes apparent as a result of summarizing the representative array of criminal cases and analyzing the opinions of experts [10, p. 24].

Secondly, as reasonably indicated by R.S. Bielkin, "neither the law nor bylaws are capable of offering an exhaustive list of technical means and tactical techniques used or to be used in order to investigate and solve a crime. It is unlikely that they may contain the all-embracing guidelines as to how the said means and techniques should be used. <...> It is impossible to squeeze into the law the all-inclusive instructions as to how technical facilities and tactical techniques should be used, since numerous specific situations in which they are used are beyond any possible recitation" [11, p. 236–237]. Summarizing the conclusions made by the prominent criminalistics scholar, V.Iu. Shepitko contin-

ues: "Prescribing the procedural process of investigation and judicial activities, the criminal procedure law is unable to give an answer to the question which depends entirely on the evolving situation: how, in which manner and using which means and methods an investigating action should be carried out under the given conditions. This answer is given by criminalistics which offers an investigator and the court an array of means, techniques and methods for investigating and court activities, thus filling the procedural form with real efficient contents" [12, p. 201–208]. Ie.P. Ishchenko also points: "Criminal process is able only to offer normative models and set certain borders but it does not elaborate on how it should be done. The process determines the most general form, certain abstractions. At the same time, criminalistics gives them necessary substance" [13, p. 9]. Indeed, the criminal procedure law enshrines nothing more than the process of law, offers formal definition of separate procedural steps, time and territorial frameworks of criminal proceedings etc. At the same time, the law does not explain how and using which procedural remedies or their combinations, employing which knowledge, skills and competences the pre-trial investigation of criminal offences should be carried out and the prosecutor's supervision over such investigation activities should be exercised. Accordingly, the tasks of present-day criminal proceedings (art. 2 of the Ukrainian CPC) should be implemented with the help of updated criminalistic means used by a prosecutor, an investigator and operational unit officers in various situations of pre-trial investigation and criminal proceedings in court.

Thirdly, the principle of publicity in criminal proceedings (art. 25 of the Ukrainian CPC) may be maintained through implementation of all the means prescribed by the law for ascertaining of the event of crime and identifying its offender. This brings to the fore the need for the most efficient organization and exercise by a prosecutor, an investigator and operational unit officers of all the investigation (search) and undisclosed investigation (search) activities necessary in each particular missing person case, other procedural actions, as well as the need for maximum utilization of their potential. To a certain extent, this depends on the adequacy of criminalistic means used in the

course of this activity: criminalistic techniques and methods, their system, model tactical operations etc.

Fourthly, methodological guidelines developed by the criminalistic science should be in accord with the provisions of the current Ukrainian CPC. However, the monitoring of the Ukrainian CPC implementation revealed that the updated criminal procedure legislation is far from being perfect and its shortcomings impede efficient implementation of the rights and obligations prescribed for the parties to criminal proceedings [14]. Therefore, necessary criminalistic means, techniques and guidelines should be developed to provide a prosecutor, an investigator and operational unit officers with a possibility to overcome the existing inconsistencies and imperfections in the law with the help of organizational and tactical means. Besides, the rules established by part 6 art. 9 of the Ukrainian CPC prescribe that in respect of any issue of criminal proceedings which the Ukrainian CPC provisions do not regulate or allow for its ambiguous interpretation, general precepts of criminal proceedings set forth by part 1 art. 7 of the Ukrainian CPC should be applied. Thus, systemic application of principles and provisions of the criminal procedure law may solve the problems of lacking normalization or conflict of law arising in connection with some organization and practical, investigation and procedural actions requisite in particular criminal proceedings.

Consequently, development of conceptual provisions of criminalistic tactics and methods of missing person investigation, enhancement of collaboration of pre-trial investigation bodies and operational units in this area is urgently needed in the context of practical activities of internal affairs agencies and should be comprehended and substantiated in scientific terms in the modern legal realities.

Given the above, the general issue of criminalistic knowledge application is structured at every stage of criminal proceedings and comprises, inter alia, information, analytical and methodological support of pre-trial investigation in missing persons cases, development of adequate criminalistic techniques, methods, model tactical operations etc. This issue gains particular significance in the context of the need for efficient investigation of such cases within the framework



of Ukraine's international commitments, harmonization of the criminal process mechanism in accordance with the European judicial procedure standards, implementation of the adversariality principle and ensuring of the appropriate balance of public and private interests with regard to the observance of human and civil rights and freedoms in this area of state activity.

At the same time, the analysis of prior scientific research efforts indicates that many issues of public prosecution organization and activity with regard to supervision over the observance of the missing persons search laws are lacking thoroughness, especially in the environment of the modern legal framework of Ukraine.

Nevertheless, this does not diminish the contribution made by the authors of scientific explorations who, employing their creative potential, studied the issues of pre-trial investigation and laid the theoretical and methodological foundation for further attempts at developing new knowledge about pre-trial investigation of missing persons cases, and by doing this to a certain extent filled the gaps left by their predecessors and contributed to the establishment of the doctrine of criminal process, criminalistics and operational search activities.

At the same time, until recently no attempts have been made in Ukraine to conduct a comprehensive study of the procedural, criminalistic and operational search aspects of missing persons investigation under the current criminal procedure legislation. This situation is inconsistent with the modern needs of science and the practice of pre-trial investigation and operational search activities.

Conclusions. Under such circumstances, this problem remains topical and calls for a comprehensive scientific research of procedural, criminalistic and operational search measures used for missing persons investigation under the current Ukrainian CPC and the operational search legislation of Ukraine.

For the purpose of finding solutions to these issues, the following lines of further scientific explorations are suggested:

1) critical analysis of the current legal regulation of missing persons search and investigation of facts in cases when persons are missing, and development of proposals for its improvement;

2) establishing and ascertaining the characteristics of criminalistic information about a missing person;

3) working up of criminalistic tactics and methodology for investigation of missing persons cases;

4) developing of model tactical operations to be carried out within the framework of investigation of missing persons cases;

5) elucidating the contents of procedural, organizational and tactical forms of collaboration of an investigator and operational units in the course of missing persons investigations;

6) ascertaining of the information potential inherent in operational combinations and special-purpose computerized databases designated for operational search purposes in case of missing persons search;

7) developing of tactics for the use of special-purpose technical facilities in the course of undisclosed investigation (search) activities carried out within the framework of missing persons investigations.

Literature:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–13. – Ст. 88.

2. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон Української РСР від 28 грудня 1960 р. № 1001-05 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.

3. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

4. Про затвердження Інструкції з організації розшуку обвинувачених, підсудних осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невідомих трупів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 5 січня 2005 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/main/uk/publish>.

5. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні,

виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 серпня 2012 р. № 700 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/main/uk/publish>.

6. Про затвердження Положення про Департамент карного розшуку Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 2012 р. № 818 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2./link1/MVS400.html.

7. Аналітично-статистичні матеріали про стан злочинності та протидії злочинності за 6 місяців 2015 року / Генеральна прокуратура України; Управління організації ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та статистичної інформації. – К., 2015. – 198 с.

8. Правова доктрина України : у 5 т. / [В.Я. Тацій, В.І. Борисов, В.С. Батиргареева та ін.] ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. – Х. : Право, 2013. – Т. 5 : Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку. – 2013. – 1240 с.

9. Gutekunst Wł. Kryminalistyka: zarys systematycznego wykładu / Wł. Gutekunst. – 2 wyd. – Warszawa : Wydawn. Prawnicze, 1974. – 609 s.

10. Баев О.Я. Уголовно-процессуальное исследование преступлений: система и ее качество / О.Я. Баев. – М. : Юрлитинформ, 2007. – 195 с.

11. Белкин Р.С. Курс криминалистики : [учеб. пособие для вузов] / Р.С. Белкин. – 3-е изд., доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2001. – 837 с.

12. Шепитько В.Ю. Реформирование органов досудебного следствия и тенденции криминалистики / В.Ю. Шепитько // Юридическая наука и образование. – Вып. 3. – Минск : Право и экономика, 2010. – С. 201–208.

13. Ищенко Е.П. О месте и роли криминалистики в современной системе уголовно-правовых наук / Е.П. Ищенко // Криминалист первоначальный. – 2010. – № 1. – С. 7–10.

14. Моніторинговий звіт «Реалізація нового КПК України: перші результати». – К. : Центр політико-правових реформ, 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/_2013-3.pdf.



ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ТАЙНА И РЕЖИМ СЕКРЕТНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Ольга КОСТЕНКО,

преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Днепропетровского гуманитарного университета

Summary

The article characterized by scientific theories that explore the contents of professional secrecy in general and one that is used prosecutors and legal norms that define rules to ensure secrecy in the prosecutor's office of Ukraine. Treat the symptoms, formulated the concept of professional secrecy of the prosecution and the basic rules of its maintenance. The ways of making appropriate changes to the legislation of Ukraine.

Key words: professional secrecy, prosecutor's office, secrecy.

Аннотация

В статье характеризуются научные теории, которые исследуют содержание профессиональной тайны в целом и используемой работниками органов прокуратуры в частности, а также правовые нормы, определяющие правила обеспечения режима секретности в прокуратуре Украины. Рассматриваются признаки, формулируется понятие профессиональной тайны органов прокуратуры и основные правила ее обеспечения. Предлагаются пути внесения соответствующих изменений в законодательство Украины.

Ключевые слова: профессиональная тайна, органы прокуратуры, режим секретности.

Постановка проблемы. Современная профессиональная и служебная деятельность не может осуществляться без надлежащего информационного обеспечения. В то время, когда информационное общество во всем мире развивается ускоренным темпом, ценным ресурсом в сфере государственного управления становится информация. Особую важность в работе правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, приобретает информация с ограниченным доступом, использование которой позволяет оперативно и эффективно бороться с преступностью.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью неизвестности темы: в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по механизму организационно-правового обеспечения профессиональной тайны в органах прокуратуры.

Состояние исследования. Научными исследованиями признаков, содержания, особенностей правового режима профессиональных тайн занимались такие ученые, как И.Л. Бачило [2], А.В. Виноградова [1, с. 60], Б.А. Кормич [4], В.Г. Лисогор [7, с. 21], В.Н. Лопатин [8, с. 36], В.А. Мазуров [9, с. 18], А.А. Рожнов [23], И.В. Смолькова [25], А.А. Фатьянов [26] и другие. Быстрые изменения украинского законодательства вызывают изменение научных подходов и необходимость выработки новых правовых конструкций

по регулированию информационных отношений органов прокуратуры с другими субъектами, предметом которых является информация с ограниченным доступом.

Целью и задачей статьи является выяснение основных научных подходов к понятию профессиональной тайны, определение ее признаков и содержания, рассмотрение особенностей профессиональной тайны прокурора и ее соотношения с режимом секретности в органах прокуратуры. Предмет анализа составляют правовые нормы и теории, определяющие содержание профессиональной тайны, ее место в реализации принципа конфиденциальности в работе органов прокуратуры, а также направления усовершенствования украинского законодательства, регламентирующего соблюдение этого принципа.

Изложение основного материала. Современные реформы органов прокуратуры охватывают все сферы деятельности этого правоохранительного органа, однако основы морально-этического характера деятельности указанной службы остаются неизменными. Годами практики органов прокуратуры была наработана совокупность правил, обеспечивающих морально-этический характер трудовой деятельности и внеслужебного поведения работников прокуратуры. Как отмечает О.М. Литвак, прокурорский работник должен соблюдать установленные правила публичных выступлений, не раз-

глашать служебную и конфиденциальную информацию, его официальные выступления должны быть взвешенными, содержательными, поскольку они могут расцениваться как официальная точка зрения прокуратуры [6, с. 7]. Такое особое внимание к сохранению конфиденциальности в работе органов прокуратуры законодатель и ученые проявляют в связи с обеспечением служебных интересов этого государственного органа и профессиональных интересов юридических и физических лиц, которые передали информацию с ограниченным доступом в органы прокуратуры в связи с выполнением последней возложенных на нее функций.

Круг субъектов, задействованных в информационных отношениях органов прокуратуры, предметом которых является информация с ограниченным доступом, можно представить, перечислив количество профессиональных тайн, которые называют современные ученые. Так, к профессиональным тайнам относятся медицинская тайна, тайна судебной защиты, тайна усыновления, тайна исповеди, тайна досудебного следствия, тайна нотариальных действий (нотариальная тайна), тайна записей актов гражданского состояния, врачебная тайна, адвокатская тайна, тайна связи, аудиторская тайна, банковская тайна, редакторская и журналистская тайна, врачебная тайна, профессиональная тайна судей, налоговая тайна, сведения о мерах безопасности в отношении судей, должностных лиц,



правоохранительных и контролирующих органов, служебная информация о рынке ценных бумаг, геологическая информация о недрах, коммерческая тайна, следственная тайна, тайна совещания судей, служебная тайна [13, с. 14; 23, с. 15–17; 25, с. 25; 1, с. 65–66; 11, с. 13; 10, с. 133]. Таким образом, самой распространенной сферой использования профессиональной тайны является юридическая практика. Если в этой сфере существует такое количество профессиональных тайн, то необходимо ответить на вопрос, существуют ли профессиональная тайна в органах прокуратуры.

В соответствии со ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII прокурор вправе потребовать по письменному запросу, знакомиться и бесплатно получать копии документов и материалов органов государственной власти, органов местного самоуправления, воинских частей, государственных и коммунальных предприятий, учреждений и организаций, органов Пенсионного фонда Украины и фондов общеобязательного государственного социального страхования, которые находятся в распоряжении этих субъектов, в порядке, определенном законом [17]. В результате реализации этого права прокуроры получают сведения, составляющие перечисленные виды профессиональных тайн. В то же время важным принципом работы органов прокуратуры Украины является соблюдение принципа гласности. Для того чтобы выявить соотношение принципа гласности и принципа конфиденциальности в работе органов прокуратуры, рассмотрим некоторые общие положения.

Модельный закон о прокуратуре в ст. 3 одним из главных принципов деятельности прокуратуры определяет гласность деятельности органов прокуратуры, однако в той мере, в какой это не противоречит требованиям законов об охране прав и свобод человека и гражданина, а также законодательства о защите государственной и иной специально охраняемой законом тайне. То есть этот нормативный акт устанавливает презумпцию гласности деятельности органов прокуратуры, которая имеет свое отражение в новом Законе Украины «О прокуратуре», определяющем эти положения в п. 9 ст. 3 «Принципы деятельности прокуратуры»

следующим образом: прозрачность деятельности прокуратуры обеспечивается свободным доступом к информации справочного характера, предоставлением на запросы информации, если законом не установлены ограничения по ее предоставлению [12]. Опираясь на положения Модельного закона о прокуратуре, приходим к выводу, что такими ограничениями являются охраняемые законом тайны.

В этом ракурсе важным видом информации с ограниченным доступом для обеспечения выполнения обязанностей в разных профессиях является обобщающее понятие профессиональной тайны.

Современные исследования содержания профессиональной тайны позволили определить такие ее признаки: 1) может принадлежать лицу, которое в связи со своим профессиональным статусом получило доступ к конфиденциальным сведениям и не находится на государственной или муниципальной службе, поскольку в этом случае информация имеет характер служебной тайны; 2) это определенные сведения, которые были доверены либо стали известны представителю соответствующей профессии в связи с выполнением им своих профессиональных обязанностей; 3) запрет распространения конфиденциальной информации устанавливается законом или иным нормативно-правовым актом; 4) информация не относится к сведениям, составляющим общедоступную информацию или государственную тайну; 5) применение мер охраны секретности конфиденциальных сведений лицом, которому они были доверены, происходит в результате осуществления им профессиональных обязанностей; 6) конфиденциальная информация, как правило, затрагивает частную жизнь ее владельца [23, с. 16; 11, с. 10; 22, с. 290]. На наш взгляд, не со всеми признаками профессиональной тайны можно согласиться, поскольку современные изменения отечественного законодательства свидетельствуют о другом. Рассмотрим признак, по которому профессиональная тайна может принадлежать только лицу в связи с его профессиональным статусом, не находящемуся на государственной или муниципальной службе.

Определение профессиональной тайны содержится в главе 16 Сорока

рекомендаций Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег. В этом документе указано, что профессиональную тайну, как правило, составляет информация, которую предоставляют адвокатам, нотариусам или другим независимым профессионалам и бухгалтерам, которую они получают от одного из своих клиентов при определении юридического статуса своих клиентов, при защите или представлении такого клиента, в отношении процедур юридического, административного, арбитражного или посреднического характера [20].

В действующем законодательстве Украины определение профессиональной тайны отсутствует. В ст. 20 Закона Украины «О Счетной палате» от 11 июля 1996 г. № 315/96-ВР содержалось законодательное определение профессиональной тайны, под которой понималось состояние сохранности материалов, документов, иных сведений, которыми пользуются должностные лица Счетной палаты и лица, привлекаемые к осуществлению функций Счетной палаты при проведении проверок, ревизий, обследований, и о которых запрещается разглашать в любой форме до момента принятия решения Счетной палаты [19]. Аналогичная ситуация сложилась относительно нормы п. 11 ст. 1 Закона Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» от 12 июля 2001 г. № 2664-III [21]. Однако эти нормы были исключены в связи с принятием Закона Украины «Об информации» и Закона Украины «О доступе к публичной информации» в 2014 г. В новом Законе Украины «О Счетной палате» аналогичная норма отсутствует, что может свидетельствовать о ее устаревшей правовой конструкции [18].

При определении понятия профессиональной тайны законодатель придерживался широкого понимания ее природы, возможно, вследствие того, что в ст. 1 Закона Украины «О государственной службе» от 16 декабря 1993 г. № 3723-XII устанавливается: «Государственная служба в Украине – это профессиональная деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению задач и функций государства, которые получают заработную плату за счет государственных средств.



Эти лица являются государственными служащими и имеют соответствующие служебные полномочия» [14]. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О государственной службе» от 17 ноября 2011 г. государственная служба – это профессиональная деятельность государственных служащих по подготовке предложений по формированию государственной политики, обеспечению реализации и предоставлению административных услуг, а государственный служащий – гражданин Украины, который занимает должность государственной службы в государственном органе, органе власти Автономной Республики Крым или их аппарате, получает заработную плату за счет средств государственного бюджета, кроме случаев, определенных законом, и осуществляет установленные для этой должности полномочия, непосредственно связанные с реализацией задач и выполнением функций государственного органа либо органа власти Автономной Республики Крым по определенным законом вопросам [15]. Таким образом, законодатель закрепил тесную связь таких понятий, как государственная служба и профессиональная деятельность. То есть субъектом профессиональной тайны является лицо, которому определенная информация становится известной не только в связи с выполнением профессиональных обязанностей, но и служебных. Поскольку в соответствии с Законом Украины «О государственной службе» регулирование правового положения государственных служащих, работающих в органах прокуратуры, осуществляется в соответствии с этим законом [14], то их деятельность можно рассматривать также как профессиональную.

Нельзя согласиться с таким признаком профессиональной тайны, как то, что ее предметом всегда выступают личные или частные тайны. Так, Я.Д. Скуба отмечает, что сегодня органы государственной власти, взаимодействуя с внешней средой (гражданами и предпринимательскими структурами), получают значительное количество информации с ограниченным доступом, которую должны хранить в соответствующем режиме. К ней относятся персональные данные, информация, которая составляет коммерческую, банковскую, профессиональную тайну

[24, с. 12]. По мнению А.И. Резниковой, служебная тайна не приобретает какое-то особое самостоятельное содержание, а служит для защиты другой секретной информации, попавшей в сферу деятельности государственных органов. На практике встречаются случаи, когда определенная профессиональная тайна предоставляется органам государственной власти, и фактически одна и та же информация защищается одновременно как профессиональной, так и служебной тайной. Таким образом, можно согласиться с А.И. Резниковой, которая, не отрицая теоретическую самостоятельность профессиональной и служебной тайн, считает их тесно взаимосвязанными в практическом аспекте сохранения информации, являющейся предметом профессиональной тайны. Учитывая указанные признаки, А.И. Резникова предлагает следующее определение профессиональной тайны: это информация ограниченного доступа, которая стала известной или была доверена представителю определенной профессии через выполнение им своих профессиональных или служебных обязанностей, неправомерное разглашение либо использование которой может повлечь наступление негативных последствий как для владельца такой информации, так и для других лиц, чьи интересы защищаются законом [22, с. 289]. По нашему мнению, в современных условиях разграничение профессиональной и служебной тайн является несколько условным, поскольку их обеспечение осуществляется режимом секретности.

Новый Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г., который вступил в силу 15 июля 2015 г., в ст. 19 «Общие права и обязанности прокурора» определяет, что прокурор обязан не разглашать сведения, составляющие тайну, охраняемую законом. А согласно ст. 9 «Полномочия Генерального прокурора Украины» Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. все приказы Генерального прокурора Украины обнародуются на государственном языке на официальном сайте Генеральной прокуратуры Украины с соблюдением требований режима секретности [17]. Режим секретности в ст. 1 Закона Украины «О государственной тайне» определяется как установленный в со-

ответствии с требованиями этого закона и иных изданных в соответствии с ним нормативно-правовых актов единый порядок обеспечения охраны государственной тайны [16]. Однако современное информационное законодательство Украины требует расширения указанного понятия. Например, И.В. Костенко отмечает, что контроль за состоянием режима секретности позволяет должным образом обеспечить сохранность государственной и служебной тайны в системе Министерства внутренних дел Украины. Ученый также представляет свое понимание сущности административно-правового обеспечения режима секретности в органах внутренних дел, которая заключается в выполнении задач и функций для защиты и сохранения секретной информации. И.В. Костенко выражает новую позицию относительно широкого понимания термина «режим секретности», поскольку он включает, по мнению исследователя, правила обеспечения не только государственной, но и служебной тайны [5, с. 6].

Изучая правовую регламентацию использования в работе органов прокуратуры информации с ограниченным доступом, на наш взгляд, необходимо еще шире понимать термин «режим секретности», в частности, как порядок обеспечения охраны любой предусмотренной законом тайны, полученной органами прокуратуры в процессе своей работы. Именно в таком направлении необходимо углублять понимание структурных элементов режима секретности в работе органов прокуратуры. Подтверждением этой мысли может служить ст. 43 Закона Украины «О прокуратуре», в соответствии с которой прокурор может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за разглашение охраняемой законом информации, которая стала известна прокурору во время исполнения полномочий. То есть законодатель подчеркивает необходимость соблюдения режимов всех видов тайн, а не только государственной, в работе органов прокуратуры. Это свидетельствует о необходимости формулирования современной концепции режима секретности в органах прокуратуры, которая не ограничивается режимом государственной тайны, поскольку устаревшее понимание ре-



жима секретности только как режима обеспечения государственной тайны уже не отвечает современным принципам равенства обеспечения информационной безопасности государства и отдельных граждан. Даже при отнесении к режиму секретности всех видов тайн, определенных законодательством Украины, под защиту этого режима все равно не попадает конфиденциальная информация. Для защиты такого вида информации с ограниченным доступом действующее украинское законодательство использует институт режима конфиденциальности, исследование которого будет предметом нашего дальнейшего научного поиска.

Основные правила, ограничивающие принцип публичности в работе органов прокуратуры и устанавливающие основные принципы соблюдения профессиональной тайны, содержит Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры [3].

Выводы. Таким образом, профессиональной тайной в органах прокуратуры предлагаем считать информацию ограниченного доступа, которая стала известна либо была доверена сотрудникам органов прокуратуры благодаря выполнению ими своих профессиональных или служебных обязанностей и неправомерное разглашение либо использование которой может повлечь наступление негативных последствий как для владельца такой информации, так и для других лиц, чьи интересы защищаются законом. Служебные и профессиональные интересы обеспечения режима секретности (в его широком понимании) в работе органов прокуратуры, по нашему мнению, обосновывают необходимость дополнения действующего Закона Украины «О прокуратуре» ст. 6-1 «Обеспечение профессиональной тайны в работе органов прокуратуры». В данной норме необходимо зафиксировать предложенные определения, а также установить соответствующие права и обязанности сотрудников прокуратуры в отношении сохранения профессиональной тайны. Соответствующие изменения необходимо будет внести также в п. 2 ч. 4 ст. 19 «Общие права и обязанности прокурора» и п. 3 ст. 43 «Основания для привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности» Закона Украины «О прокуратуре».

Список использованной литературы:

1. Виноградова А.В. Професійна таємниця в міжнародно-правових дже-релах: окремі питання регулювання та використання досвіду в законодавстві України / А.В. Виноградова // Юри-дичний журнал. – 2006. – № 4. – С. 60–66.

2. Информационное право / под ред. И.Л. Бачило, В.Н. Лопатина, М.А. Федотова, Б.Н. Топорнина. – СПб.: Питер, 2001. – 538 с.

3. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : затверджений Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 123 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992.

4. Кормич Б.А. Информационная безопасность: организационно-правовые основы : [учеб. пособие] / Б.А. Кормич. – М.: Кондор, 2004. – 200 с.

5. Костенко І.В. Організаційно-правове забезпечення режиму секретності в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.В. Костенко ; Держ. НДІ МВС України. – К., 2012. – 190 с.

6. Литвак О.М. Реформування морально-етичних вимог до прокурора / О.М. Литвак, П.В. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 1. – С. 5–10.

7. Лісогор В.Г. Криміналістичне забезпечення збереження таємниці досудового слідства: [наук.-практ. посібник] / В.Г. Лісогор. – Дніпропетровськ : Юрид. академія МВС, 2005. – 156 с.

8. Лопатин В.Н. Правовая охрана и защита права на тайну / В.Н. Лопатин // Юридический мир. – 1999. – № 7. – С. 36–37.

9. Мазуров В.А. Тайна: государственная, коммерческая, банковская, частной жизни. Уголовно-правовая защита : [учеб. пособие] / В.А. Мазуров ; под науч. ред. С.В. Землюкова – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – 156 с.

10. Макарова С.В. Гласность уголовного процесса : [монография] / С.В. Макарова. – Челябинск : ЧГТУ, 1993. – 250 с.

11. Меркулова С.Н. Уголовно-правовая охрана профессиональной тайны :

автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / С.Н. Меркулова ; Нижегородский филиал гос. ун-та. – Нижний Новгород, 2007. – 19 с.

12. Модельный закон о прокуратуре: принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление от 16 ноября 2006 г. № 27-6) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_g19/print1437395231960711.

13. Петрухин И.Л. Личная жизнь: пределы вмешательства / И.Л. Петрухин. – М.: Юридическая литература, 1989. – 190 с.

14. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

15. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 8. – Ст. 60.

16. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.

17. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206. – Ст. 94.

18. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII // Голос України. – 2015 – № 145. – Ст. 43.

19. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

20. Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових мер боротьби з відмиванням грошей (FATF) : Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 28 серпня 2001 р. № 1124 // Урядовий кур'єр. – 2001 – № 157.

21. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Голос України. – 2001. – № 150. – С. 1.

22. Резнікова Г.І. Професійна таємниця: поняття, ознаки та види // Питання боротьби зі злочинністю. – 2013. – № 26. – С. 280–291.

23. Рожнов А.А. Уголовно-правовая охрана профессиональной тайны : ав-



тореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / А.А. Рожнов ; Казанский гос. ун-т. – Казань, 2002. – 19 с.

24. Скиба Я.Д. Теоретичні підходи до обґрунтування співвідношення службової інформації та службової таємниці / Я.Д. Скиба // Митна справа. – 2012. – № 4(82). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 119–125.

25. Смолькова И.В. Проблемы охраняемой законом тайны в уголовном процессе : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 / И.В. Смолькова ; Акад. управления МВД России. – М., 1998. – 30 с.

26. Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации : [учеб. пособие] / А.А. Фатьянов. – М. : Юристъ, 2001. – 290 с.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ УСЛУГИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Сергей ЛЕВЧУК,
аспирант

Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The article deals with the concept, defining characteristics and types of information administrative services provided by bodies of the State Fiscal Service of Ukraine. Based on the analysis of characteristics of information administrative services of state bodies and conformity of tax consultation and consultation on the practical application of certain provisions of the law of Ukraine on the state of customs affairs to this characteristics, concludes the need to identify these consultations as the information administrative services of the State Fiscal Service, which will enable to establish standards of their quality. The attention is focused on the problematic aspects of these services. The place of tax and customs consulting in the public information services provided by bodies of the State Fiscal Service of Ukraine to taxpayers is defined.

Key words: information, information services, administrative services, consultation, help, extraction.

Аннотация

В статье раскрывается понятие, определяются признаки и виды информационных административных услуг, предоставляемых органами Государственной фискальной службы Украины. На основании анализа признаков информационных административных услуг и соответствия им налоговых консультаций и консультаций по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела сделан вывод о необходимости определения указанных консультаций как информационных административных услуг органов государственной фискальной службы, что позволит установить стандарты их качества. Акцентируется внимание на проблемных аспектах предоставления указанных услуг. Определено место налоговых и таможенных консультаций в системе публичных информационных услуг, которые предоставляются плательщикам органами Государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: информация, информационная услуга, административная услуга, консультация, справка, извлечение.

Постановка проблемы. Современное цивилизационное процессы в корне меняют целевую программу деятельности публично-политических институтов, обуславливают сервисную направленность их функционирования. Закономерным следствием эволюционного развития функций государства является переориентация деятельности органов государственной фискальной службы, в частности, на оказание налогоплательщикам услуг, которые могут иметь разную природу, соответственно, отличные принципы предоставления и их правового регулирования.

Определению сущности и особенностей предоставления административных услуг, в том числе налоговыми и таможенными органами, уже уделялось внимание в научной литературе, а именно в трудах В.Б. Аверьянова, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука,

Д.Н. Бахраха, Ю.П. Бытяка, В.С. Долечека, Ж.В. Завальной, Ю.М. Ильницкой, И.Б. Колиушка, Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, Е.А. Легезы, И.А. Мордвина, М.Б. Острах, А.Н. Писаренко, В.И. Сиверина, М.М. Тернушака и других ученых. Впрочем, внимание исследователей было сосредоточено на обосновании института административных услуг, изучении процедурных аспектов их предоставления, определении стандартов обслуживания населения и обеспечения качества такой деятельности, поэтому почти не обращалось к информационной деятельности органов власти, которая может и должна рассматриваться сферой предоставления административных услуг. Указанное, учитывая значимость задач Государственной фискальной службы Украины, актуализирует необходимость налаживания партнерских связей с налогоплательщиками и вы-



полнения декларируемых изменений в части сервисной переориентации ее деятельности.

Целью статьи является определение понятия и видов информационных услуг, предоставляемых органами Государственной фискальной службы Украины (далее – ГФС Украины).

Изложение основного материала. Одно из первых исследований информационных услуг органов государственной власти было проведено Ж.В. Завальной, которая определила такие услуги как направленную на обеспечение условий для реализации субъективных прав физического или юридического лица публично-властную деятельность органов государственной власти, которая осуществляется по запросу лица и имеет своим результатом предоставление публичной информации [1, с. 212]. Аналогичное определение, только относительно услуг органов местного самоуправления, формулирует Ю.М. Ильницкая [2, с. 115].

По мнению ученых, такая дефиниция информационных административных услуг органов публичной администрации дает возможность выделить следующие их признаки:

- информационные административные услуги предоставляются для обеспечения условий реализации субъективных прав заинтересованных субъектов;
- информационные административные услуги предоставляются в процессе осуществления информационной деятельности органами публичной администрации;
- предоставление информационных административных услуг осуществляется по запросу заинтересованного лица;
- результатом предоставления информационных административных услуг является получение публичной информации.

Поддерживая изложенную точку зрения, укажем, что не всякая публичная информация может быть признана результатом информационной административной услуги в отличие от информационных государственных услуг. Так, согласно части 1 статьи 1 Закона Украины «О доступе к публичной информации» публичная информация – это отраженная и задокументированная любыми средствами и на любых носи-

телях информация, которая была получена или создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством, или которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, определенных этим Законом [3]. Учитывая критерии определения услуги как административной, вряд ли любой ответ на запрос о получении публичной информации должен расцениваться как административная услуга (например, в случае получения публичной информации о состоянии окружающей среды либо использования бюджетных средств). В связи с этим считаем, что результат информационной административной услуги должен состоять в получении формализованной информации, которая законодательными актами должна расцениваться как юридический факт для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений. Так, согласно абзацу 2 части 179.3 статьи 179 Налогового кодекса Украины справка о поданной декларации об имущественном состоянии и доходах (налоговой декларации), справка об уплате налога на доходы физических лиц налогоплательщиком-резидентом, который выезжает за границу на постоянное место жительства, подается органам таможенного контроля при пересечении границы и является основанием для проведения таможенных процедур [4]. Следует отметить, что формализация информации осуществляется в установленной форме: справке, извлечении установленного образца.

Руководствуясь главным признаком информационных административных услуг – их предоставлением в сфере информационной деятельности органов публичной администрации (создания, сбора, получения, хранения, использования, распространения, охраны и защиты информации), – можем выделить такие виды информационных услуг органов ГФС Украины: 1) предоставление выписки из реестра плательщиков единого налога (причем услуга по регистрации плательщика единого налога выделена отдельно); 2) подтверждение статуса налогового резидента Украины; 3) выдача справки о поданной декларации об имуще-

ственном состоянии и доходах (налоговой декларации); 4) выдача справки об уплате налога на доходы физических лиц налогоплательщиком-резидентом, который выезжает за границу на постоянное место жительства, и об отсутствии налоговых обязательств по этому налогу; 5) выдача справки об уплаченном нерезидентом в Украине налоге на прибыль (доходы); 6) выдача справки об отсутствии задолженности в бюджет по платежам, которые контролируются органами ГФС Украины. Указанные услуги определены как административные Приказом ГФС Украины «Об утверждении информационных карточек административных услуг» от 13 января 2015 г. № 7 [5], поэтому, учитывая уточнение их предметной принадлежности к сфере информационной деятельности органов ГФС Украины, отнесение указанных услуг к числу информационных административных услуг не вызывает возражений.

Впрочем, закрепленный Приказом ГФС Украины «Об утверждении информационных карточек административных услуг» Временный перечень административных услуг [5] стоит дополнить такими услугами, как предоставление в письменной форме налоговых консультаций и консультаций по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела (далее – таможенные консультации).

Принадлежность предоставленных в письменной форме налоговых и таможенных консультаций к информационным административным услугам основывается на таких выделенных признаках административных услуг в деятельности ГФС Украины: а) полномочия административного органа о предоставлении определенного вида услуг определяются законом; б) услуги предоставляются административными органами путем реализации властных полномочий; в) услуги предоставляются по обращению физических и юридических лиц; г) результатом рассмотрения обращения является административный акт, имеющий индивидуальный характер (паспорт, свидетельство, лицензия, разрешение и тому подобное); д) предоставление услуг связано с обеспечением создания условий для реализации физическими и юридиче-



скими лицами прав, свобод и законных интересов [6, с. 105; 7]. Соответственно, налоговые и таможенные консультации могут быть отнесены к административным услугам только в случае их соответствия указанным признакам.

Полномочия на предоставление налоговых и таможенных консультаций установлены статьей 21 Таможенного кодекса Украины (далее – ТК Украины) [8] и статьей 52 Налогового кодекса Украины (далее – НК Украины) [4]. В соответствии с подпунктами 33 и 34 пункта 4 Положения о Государственной фискальной службе Украины указанный орган исполнительной власти для реализации возложенных на него задач уполномочен предоставлять консультации в соответствии с НК Украины и ТК Украины, а также законодательством по вопросам уплаты единого взноса; проводить периодическое обобщение налоговых консультаций по согласованию с Министерством финансов Украины; утверждать обобщающие налоговые консультации [9]. Таким образом, налоговые и таможенные консультации предоставляются административными органами путем реализации властных полномочий, определенных НК Украины и ТК Украины.

Так, налоговые и таможенные консультации предоставляются по обращению заинтересованного лица (часть 1 статьи 21 ТК Украины, пункт 52.1 статьи 52 НК Украины). Их результатом является административный акт, имеющий индивидуальный характер; так, письменные консультации предоставляются в форме решения органа ГФС Украины (часть 2 статьи 21 ТК Украины), которое может использоваться исключительно налогоплательщиком, которому предоставлена такая консультация (пункт 52.2 статьи 52 НК Украины, часть 3 статьи 21 ТК Украины). Их содержанием является разъяснение вопросов практического использования отдельных норм налогового законодательства (пункт 52.1 статьи 52 НК Украины) или законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела (часть 1 статьи 21 ТК Украины); то есть такие консультации предоставляются с целью создания условий для реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов.

Кроме того, в соответствии со статьей 53 НК Украины не может быть

привлечен к ответственности налогоплательщик, действовавший в соответствии с налоговой консультацией, предоставленной ему в письменной или электронной форме, а также обобщающей налоговой консультации, в частности, на основании того, что в будущем такая налоговая консультация или обобщающая налоговая консультация будет изменена либо отменена [4]. Пунктом 53.3 статьи 53 НК Украины установлена возможность обжаловать в суд налоговую консультацию органа ГФС Украины как правовой акт индивидуального действия, который, по мнению такого налогоплательщика, противоречит нормам или содержанию соответствующего налога или сбора. Признание судом такой налоговой консультации недействительной является основанием для предоставления новой налоговой консультации с учетом выводов суда [4]. Аналогичные положения установлены в ТК Украины: не может быть привлечено к ответственности лицо, действовавшее в соответствии с консультацией по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела, предоставленной в письменной или электронной форме, а также обобщенной консультации, в частности, на основании того, что в дальнейшем такие консультации были изменены или отменены [8]. Таможенная консультация может быть обжалована в вышестоящий орган или в суд как правовой акт индивидуального действия, если она, по мнению заинтересованного лица, противоречит нормам соответствующего акта законодательства. Признание судом такой консультации недействительной является основанием для предоставления новой консультации с учетом выводов суда (части 5, 6 статьи 21 ТК Украины [8]).

Таким образом, индивидуальные налоговые и таможенные консультации должны быть включены в перечень административных услуг, предоставляемых органами ГФС Украины; соответственно, по ним должны быть сформированы информационные и технологические карточки, что значительно облегчит доступ налогоплательщиков к таким услугам, а также позволит определить стандарты качества их предоставления, учитывая, что разъяс-

нения, содержащиеся в консультациях, не всегда соответствуют законодательству и интересам налогоплательщиков [10, с. 205].

Так, следует указать, что в структуре ГФС Украины функционирует специализированное подразделение – Информационно-справочный департамент ГФС Украины, который должен был стать органом, предоставляющим налоговые консультации и консультации по вопросам практического применения отдельных норм законодательства по вопросам государственного таможенного дела. Однако, как следует из пункта 4 Положения об Информационно-справочном департаменте, указанное структурное подразделение предоставляет субъектам хозяйствования и гражданам консультации в письменной форме с использованием Базы знаний (сейчас функционирует Общедоступный информационно-справочный ресурс, в котором изложены правовые позиции ГФС Украины по вопросам налогообложения и таможенного дела), а также информационно-справочные услуги с использованием системы «Лига: Закон», которая не является государственным информационным ресурсом в отличие от портала Верховной Рады Украины и других официальных источников информации по вопросам налогообложения, государственного таможенного дела, единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование и другого законодательства, контроль за соблюдением которого возложен на органы ГФС Украины. Таким образом, консультации, которые предоставляются Информационно-справочным департаментом ГФС Украины, имеют обобщенный, типичный характер, что прямо противоречит нормам части 2 статьи 52 НК Украины («налоговая консультация имеет индивидуальный характер и может использоваться исключительно налогоплательщиком, которому предоставлена такая консультация») и части 3 статьи 21 ТК Украины («консультация по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела имеет индивидуальный характер и может использоваться исключительно лицом, которому предоставлена такая консультация»).



Относительно консультаций по вопросам практического применения отдельных норм законодательства по вопросам государственного таможенного дела следует указать, что в соответствии с частью 2 статьи 21 ТК Украины их предоставление отнесено к компетенции таможенных органов по месту расположения предприятий (по месту жительства или временного пребывания граждан) или ГФС Украины. Принятие предварительных решений по применению отдельных положений законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела частью 1 статьи 23 ТК Украины отнесено к компетенции всех органов ГФС Украины. Такая дискреционность полномочий негативно влияет на эффективность предоставления информационных услуг и требует нормативного определения конкретного территориального или структурного подразделения органов ГФС Украины (по аналогии с Информационно-справочным департаментом) для принятия предварительных решений по применению отдельных положений законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела.

Кроме того, информационные административные услуги необходимо отличать от услуг, которые предоставляются в рамках сервисного обслуживания налогоплательщиков. Следует отметить, что существование этих двух граней публичного администрирования налоговой сферы согласовывается с понятием *public service*, употребляемым в законодательстве Европейского Союза в таких значениях: 1) государственная услуга и государственное обслуживание; 2) государственная служба [11, с. 80, 97–101, 389; 12].

Так, в соответствии с Приказом Министерства доходов и сборов Украины «Об утверждении Концепции и документов для обеспечения эффективной организации работы по предоставлению административных услуг и сервисов центрами обслуживания налогоплательщиков» от 30 сентября 2013 г. № 519 [13] центрами обслуживания налогоплательщиков (далее – ЦОП), кроме административных услуг, предоставляются также консультационные и информационные услуги, перечень которых определяется распорядительными документами главных управлений

ГФС Украины в областях, городах Киеве и Севастополе на основании соответствующих приказов ГФС Украины, устанавливающих такие перечни по уровням органов фискальной службы. Перечень таких услуг должен быть размещен на веб-сайте территориального органа ГФС Украины. Впрочем, в настоящее время на указанных ресурсах отсутствует информация о консультационных и информационных услугах, предоставляемых конкретным ЦОП. Официальный сайт ГФС Украины содержит только информацию об общем перечне информационных и консультационных услуг ЦОП. Так, к информационным услугам, предоставляемым в ЦОП, отнесены предоставление помощи плательщикам в оформлении заявлений, заполнении налоговой отчетности; предоставление информации о реквизитах счетов для зачисления платежей в бюджеты; предоставление плательщикам информации о состоянии расчетов с бюджетами; предоставление бесплатного программного обеспечения для формирования и представления налоговой отчетности в электронном виде; распространение брошюр, буклетов, памяток и другой печатной продукции об уплате налогов и так далее [14]. Консультационные услуги в ЦОП предоставляются плательщикам специалистами государственных налоговых инспекций в соответствии с их компетенцией в зале обслуживания плательщиков и касаются практического использования конкретных норм законов или нормативно-правовых актов по вопросам администрирования налогов или сборов (обязательных платежей) [14]. Впрочем, такие консультации не несут юридических последствий, предусмотренных статьей 53 НК Украины. Таким образом, исходными критериями разграничения информационных административных услуг и услуг, предоставляемых в рамках государственного обслуживания плательщиков, являются юридические последствия в виде возникновения, изменения либо прекращения правоотношения. По указанному критерию информационные услуги органов ГФС Украины целесообразно разделять на административные и организационные.

Выводы. Таким образом, информационную административную услугу, предоставляемую органами ГФС

Украины, можем определить как направленную на обеспечение условий для реализации субъективных прав физического или юридического лица публично-властную, подзаконную деятельность органов ГФС Украины, осуществляемую по обращению лица и имеющую своим результатом предоставление формализованной в установленной форме информации, которая законодательными актами расценивается как юридический факт для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений в налоговой и таможенной сферах. К числу информационных административных услуг необходимо относить налоговые и таможенные консультации, что позволит установить стандарты и критерии качества их предоставления.

Список использованной литературы:

1. Завальна Ж.В. Щодо питань про інформаційні адміністративні послуги органів державної влади / Ж.В. Завальна // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2012. – № 12. – С. 211–214.
2. Ільницька Ю.М. Поняття та ознаки інформаційних адміністративних послуг органів місцевого самоврядування / Ю.М. Ільницька // Право і безпека. – 2011. – № 3(40). – С. 114–118.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг : Наказ Державної фіскальної служби України від 13 січня 2015 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.
6. Левчук С.М. Адміністративні послуги органів доходів і зборів у податковій сфері: поняття та ознаки / С.М. Левчук // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2014. – Вип. 63. – С. 99–106. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dip_2014_63_19.pdf.



7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

9. Положення по Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sfs.gov.ua/diyalnist/-zakonodavstvo-pro-diyalnis/postanovi-km-ukraini/63237.html>.

10. Українська Т.О. Податкова консультація: допомога платнику податків чи фіскальний інструмент податкового органу / Т.О. Українська // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 203–206.

11. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Г.В. Друзенката С.С. Друзенко; за заг. ред. Г.В. Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – 559 с.

12. Шереметьєва І.А. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз / І.А. Шереметьєва, І.І. Беца [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.

13. Про затвердження Концепції та документів для забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30 вересня 2013 р. № 519 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sfs.gov.ua>.

14. Які послуги надають центри обслуговування платників? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kyiv.sfs.gov.ua/okremi-storinki/arhiv/122107.html>.

СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО НА САНИТАРНО-ЭПИДЕМИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ

Марьяна ЛИХТЕР,

аспирант кафедры аграрного, земельного и экологического права имени академика В.З. Янчука Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Summary

The article is devoted to the study of subjective right to sanitary-epidemiological welfare. We give scientific approaches to understanding environmental rights, proving environmental and legal nature of this right. The analysis of legislation governing law to ensure sanitary and epidemiological welfare is provided. The author examines the problem of the legal consolidation of the measure of possible behavior of the individual. Attention is drawn to the declarative components of the law at issue, frequent lack of real possibilities for their implementation, as well as acute need in the definition of quantitative and qualitative indicators of favorable environment for human life and health.

Key words: environmental rights, subjective right, sanitary and epidemiological welfare, favorable environment, health.

Аннотация

Статья посвящена исследованию субъективного права на санитарно-эпидемическое благополучие. Приводятся научные подходы к пониманию экологических прав, подтверждающие эколого-правовую природу рассматриваемого права. Осуществляется анализ законодательства, регулирующего права по обеспечению санитарного и эпидемического благополучия. Исследованы проблемные вопросы легального закрепления такой меры возможного поведения. Обращается внимание на декларативный характер составляющих рассматриваемого права, частое отсутствие реальных возможностей для их реализации, а также острую потребность в определении количественных и качественных показателей благоприятности окружающей среды для жизни и здоровья человека.

Ключевые слова: экологические права, субъективное право, санитарно-эпидемическое благополучие, благоприятная окружающая среда, здоровье.

Постановка проблемы. Нарастающее ухудшение состояния окружающей среды негативно сказывается на качестве жизни населения. Динамика экологических показателей, в том числе санитарно-эпидемических, ставит под сомнение эффективность нормотворческой и правореализационной деятельности в экологической отрасли права. Речь идет о недостаточном удовлетворении потребностей человека в безопасных, а в перспективе – и благоприятных для жизнедеятельности условиях окружающей среды. Реалии сегодняшнего дня требуют подтверждения провозглашенного в ст. 1 Конституции Украины статуса правового государства путем четкого нормативно-правового закрепления субъективных экологических прав. Одним из требующих совершенствования легальной регламентации является право на санитарно-эпидемическое благополучие.

Закон Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» (далее – За-

кон) содержит перечень прав граждан по обеспечению санитарного и эпидемического благополучия. В свою очередь другие нормативно-правовые акты национального законодательства детализируют эти права. Несмотря на развернутую регламентацию, следует отметить наличие проблем в исследуемом вопросе. Для совершенствования нормативного закрепления предусмотренной законодателем меры возможного поведения участников правоотношений в сфере санитарно-эпидемического благополучия в целях дальнейшего повышения эффективности ее реализации целесообразно исследовать особенности и состав соответствующего субъективного права.

Состояние исследования. Вопрос рассматривали такие авторитетные украинские и зарубежные ученые, как В.И. Андрейцев, М.М. Бринчук, А.П. Гетьман, В.В. Костицкий, О.И. Крассов, Т.И. Макарова. Отдельные аспекты некоторых субъективных



прав по обеспечению санитарного и эпидемического благополучия были предметом исследования К.В. Медведева, Т.В. Редниковой и других авторов. Однако комплексное исследование рассматриваемого вопроса до сих пор не проводилось. Более того, в юридической литературе, которая отражает научные наработки в сфере обеспечения санитарно-эпидемического благополучия, отсутствуют единые подходы к пониманию юридической принадлежности этого института, в частности, в контексте соответствующего субъективного права.

Целью и задачей статьи является анализ субъективного права на санитарно-эпидемическое благополучие, особенностей и проблемных вопросов специального законодательного урегулирования прав по обеспечению санитарного и эпидемического благополучия.

Изложение основного материала. Для исследования поставленного вопроса возьмем за основу подход В.М. Ермоленко, согласно которому диалектическая относительность абсолютной истины обуславливает необходимость применения универсального методологического принципа: остановиться на позиции одной наиболее подходящей концепции [1, с. 9]. Поэтому, несмотря на разнообразие подходов к пониманию отраслевой принадлежности права на санитарно-эпидемическое благополучие, мы видим в нем доминирующую эколого-правовую природу.

В пользу нашей позиции приведем некоторые аргументы. Право окружающей среды (экологическое право) предназначено, помимо сохранения и восстановления природных объектов, для улучшения условий жизни, труда и отдыха людей, то есть для повышения их качества жизни [2, с. 5]. А.М. Шумило экологические права граждан рассматривает как совокупность закрепленных в Конституции Украины, международных актах, специальном экологическом и смежном с ним законодательстве прав индивида – человека и гражданина, – реализуемых в процессе взаимодействия с окружающей средой и обеспечивающих удовлетворение его основных потребностей в этой сфере [3, с. 158].

М.М. Бринчук считает, что важнейшим и, соответственно, научно обоснованным основанием для отнесения прав к экологическим логично является критерий удовлетворения природой связанных с ней потребностей человека [4, с. 8]. К.В. Медведев справедливо замечает, что четкая и обоснованная система экологических прав граждан сегодня на законодательном уровне в Украине не введена. Причиной этого, по мнению автора, является, во-первых, динамичность развития самих экологических прав, обусловленная углублением их содержания и расширением сфер их признания; во-вторых, решение вопроса о систематизации экологических прав граждан относится к задачам правовой доктрины [5, с. 8].

М.М. Бринчук акцентирует внимание на том, что экологические права не только расцениваются как инструмент удовлетворения индивидуальных экологических интересов их обладателя, но и, что весьма важно, служат инструментом сохранения и восстановления благоприятного состояния окружающей среды как публичного блага [4, с. 11–12]. Это подтверждается замечанием А.П. Гетьмана, что природная среда является единственным комплексом, в котором субъективное право человека на безопасные условия жизни определяется степенью безопасности его среды обитания [6, с. 136].

Считаем, что все приведенные взгляды на определение и характер экологических прав вполне справедливо можно применить к праву на санитарно-эпидемическое благополучие. Однако последнее, учитывая особый смысл, имеет свои атрибутивные черты и проблемные аспекты.

Перейдем к исследованию содержания и особенностей собственно права на санитарно-эпидемическое благополучие. Это право имеет неотъемлемый и неотчуждаемый характер, призвано согласовать частные и публичные интересы по обеспечению определенных показателей состояния здоровья человека и окружающей среды.

Статья 4 Закона Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» относит к правам по обеспечению

санитарного и эпидемического благополучия право граждан на безопасные для здоровья и жизни пищевые продукты, питьевую воду, условия труда, учебы, воспитания, быта, отдыха и окружающую природную среду; участие в разработке, обсуждении и общественной экспертизе проектов программ и планов обеспечения санитарного и эпидемического благополучия населения, внесение предложений по этим вопросам в соответствующие органы; возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в результате нарушения предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами санитарного законодательства; достоверное и своевременное информирование о состоянии своего здоровья, здоровья населения, а также об имеющихся и возможных факторах риска для здоровья и их степени.

Первая особенность заключается в том, что указанные в Законе права по обеспечению санитарного и эпидемического благополучия имеют декларативный характер. Механизм реализации последних предусмотрен другими актами законодательства. Например, право на безопасные для здоровья и жизни пищевые продукты и питьевую воду определено Законом Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», Законом Украины «О пестицидах и агрохимикатах», Законом Украины «Об основных принципах и требованиях к безопасности и качеству пищевых продуктов», Законом Украины «О производстве и обороте органической сельскохозяйственной продукции и сырья», Законом Украины «О защите прав потребителей» и другими. Считаем, что такое положение законодательства связано с особым содержанием субъективного права на санитарно-эпидемическое благополучие, выражающимся в возможности иметь и другие права. Таковые выступают элементами исследуемого права или же последнее создает возможность их реализации (например, в отношении права на безопасную для здоровья окружающую среду).

Также обращаем внимание, что согласно п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона граждане имеют право на безопасные для здоровья и жизни пищевые продук-



ты, питьевую воду, условия труда, учебы, воспитания, быта, отдыха и окружающую природную среду. Заметим, что питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха, обучения и воспитания Закон относит к социальным факторам среды обитания. Формулировка нуждается в совершенствовании, поскольку не учтены биологические, химические и физические факторы. Иными словами, законодатель определил право граждан на безопасные для здоровья и жизни социальные факторы среды жизнедеятельности и окружающую природную среду. Считаем более последовательным закрепление права на безопасные для здоровья и жизни социальные, биологические, химические и физические факторы среды жизнедеятельности и благоприятную окружающую среду.

Относительно права на достоверную и своевременную информацию о состоянии своего здоровья, здоровья населения, имеющихся и возможных факторах риска для здоровья и их степень также есть нерешенные вопросы. Как отмечают А.А. Лавриненко, Е.Г. Рогова и С.А. Панасюк, системе здравоохранения Украины присущи высокая корпоративность, закрытость и сокрытие информации о состоянии общественного здоровья [7, с. 6]. Закон Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 г.» определил задачу создания к 2015 г. сети общегосударственной автоматизированной информационно-аналитической системы обеспечения доступа к экологической информации. Поскольку взаимодействие субъектов общегосударственной автоматизированной системы экологической информации основывается на взаимной информационной поддержке решений в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности [8], информация о состоянии санитарно-эпидемического благополучия подлежит обязательному внесению в эту систему. Однако до сих пор не утверждено Положение об общегосударственной автоматизированной информационно-аналитической системе обеспечения доступа

к экологической информации. Поэтому актуальной остается его доработка и утверждение для создания реальных возможностей реализации права на санитарно-эпидемическое благополучие в части права на соответствующую информацию.

Следующим проблемным аспектом является отсутствие четкого перечня качественных и количественных показателей состояния окружающей среды, при которых она считалась бы благоприятной (а не просто безопасной). Метким при этом является замечание Т.И. Макаровой, что благоприятная окружающая среда объективно обеспечивает санитарно-эпидемическое благополучие населения, то есть такое состояние здоровья населения, при котором отсутствует неблагоприятное воздействие на организм человека факторов среды его обитания и создаются благоприятные условия для жизнедеятельности людей. Санитарно-эпидемическое законодательство регулирует качество окружающей среды в аспекте сохранения ее как среды обитания человека [9].

М.М. Бринчук предлагает благоприятную окружающую среду определять путем законодательного закрепления критериев ее состояния, а не качества, поскольку характеристика качества не учитывает количественные аспекты состояния природной среды [10, с. 97–98]. В.И. Андрейцев также отмечает существенное значение для обеспечения экологической безопасности в целом нормативов экологической безопасности, то есть количественных показателей, которые определяют безопасность окружающей природной среды для жизни и здоровья человека [11, с. 85]. О.И. Крассов уместно отмечает, что идеальной благоприятной окружающей средой является девственная, не затронутая человеческой деятельностью природа, однако таких территорий становится все меньше. Бессмысленно в современных условиях считать благоприятной только девственную природу. Поэтому приходится закреплять в праве иные критерии, по которым можно судить, является ли природная среда относительно благоприятной для человека [12, с. 93].

Поддерживаем мнение О.И. Крассова, что соблюдение существующих экологических нормативов и требований, гигиенических нормативов при осуществлении правомерного негативного воздействия на окружающую среду отнюдь не является гарантией обеспечения благоприятного состояния окружающей среды [12, с. 96]. Т.В. Редникова отстаивает позицию необходимости разработки специальных экологических медико-биологических норм безопасности и комфортности среды проживания человека [13, с. 75]. Учитывая приведенные мнения, целесообразно разработать перечень количественных и качественных показателей благоприятности окружающей среды для жизни и здоровья человека.

Поскольку субъективное право на санитарно-эпидемическое благополучие определяется в основном степенью безопасности и благоприятности среды жизнедеятельности человека, наличие критериев таких свойств окружающей среды дало бы возможность судить об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия нынешнего и будущих поколений.

Кроме указанного, определенным образом затрудняет реализацию исследуемого субъективного права его междисциплинарный характер. При этом стоит вспомнить о частичном тяготении права на санитарно-эпидемическое благополучие к так называемым медицинским правам. Предлагаем условно выделить в его содержании собственно экологическую (состояние среды жизнедеятельности человека, параметры факторов которой находятся в пределах, определенных санитарными нормами; благоприятные условия проживания для населения) и медицинскую (состояние здоровья населения, при котором показатели заболеваемости находятся на установившемся уровне для данной территории) составляющие во избежание дублирования регламентации одних и тех же отношений правовыми нормами разных отраслей.

Выводы. Таким образом, право на санитарно-эпидемическое благополучие является составляющей системы субъективных экологических



прав. На его реализацию непосредственно или косвенно направлена значительная часть актов экологического (и не только) законодательства, поскольку охрана окружающей среды осуществляется не для самоцели, а для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения.

Учитывая существенное значение четкого правового закрепления субъективного права на санитарно-эпидемическое благополучие и качественного легального урегулирования отношений по его реализации, предлагаем выполнить следующие меры:

1) пересмотреть формулировку п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения», изложив его в следующей редакции: *«безопасные для здоровья и жизни социальные, биологические, химические, физические факторы среды жизнедеятельности и благоприятную окружающую среду»;*

2) утвердить Положение об общегосударственной автоматизированной информационно-аналитической системе обеспечения доступа к экологической информации, согласно которому информация о состоянии санитарно-эпидемического благополучия подлежит обязательному внесению в эту систему;

3) разработать перечень количественных и качественных показателей благоприятности окружающей среды для жизни и здоровья человека.

Проведенное исследование субъективного права на санитарно-эпидемическое благополучие оставляет открытым ряд вопросов в контексте состава правоотношений в сфере санитарно-эпидемического благополучия, решение которых будет предложено в следующих публикациях.

Список использованной литературы:

1. Єрмоленко В.М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств : теорія, законодавство, практика : [монографія] / В.М. Єрмоленко. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2005. – 304 с.

2. Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты : сб.

науч. трудов / отв. ред. : Е.В. Алферова, О.Л. Дубовик. – М., 2011. – 208 с.

3. Екологічне право України. Загальна частина : [навч. посібник] / за заг. ред. О.М. Шуміла. – Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 292 с.

4. Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2004. – № 5. – С. 5–15.

5. Медведєв К.В. Екологічні права громадян України: гарантії їх судового захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / К.В. Медведєв. – К., 2012. – 17 с.

6. Гетьман А.П. Законодавчі аспекти зародження екологічних прав людини / А.П. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 1(20). – С. 129–137.

7. Коментар медичного законодавства України: станом на 1 березня 2011 р. / О.О. Лавриненко, О.Г. Рогова, С.А. Панасюк та ін. – К. : ВД «Професіонал», 2011. – 360 с.

8. Про затвердження Положення про загальнодержавну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем : проект Постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/normbaza/regulatory/proekty%20rehuliatornykh%20aktiv/Proekt_KMU.doc.

9. Экологическое право : [учеб. пособие] / [С.А. Балашенко и др.] ; под ред. Т.И. Макаровой, В.Е. Лизгаро. – Минск : БГУ, 2008. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.law.bsu.by/pub/25/7548-1.pdf>.

10. Бринчук М.М. Экологическое право : [учебник] / М.М. Бринчук. – М., 2005. – 670 с.

11. Андрейцев В.І. Політика, інновації, приватизація, екологічна безпека, право (проблеми оптимізації та екологізації законодавства України) / В.І. Андрейцев. – К., 1996. – 139 с.

12. Крассов О.И. Экологическое право : [учебник] / О.И. Крассов. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма, 2008. – 672 с.

13. Редникова Т.В. Состояние окружающей среды и здоровье человека /

Т.В. Редникова // Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты : сб. науч. трудов / отв. ред. : Е.В. Алферова, О.Л. Дубовик. – М., 2011. – С. 67–76.



ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ В ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ: ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Оксана МАКУХ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного, административного и финансового права
Института права имени Владимира Сташиса
Классического частного университета

Summary

In the article the theoretical study of the legal facts in the financial and legal regulation is revealed. It carried out an analysis of different points of view on the functions performed by the legal facts in the mechanism of legal regulation. It determined that the legal facts do not only generate, change or cancel the financial relations, but also “correct” in a certain way those rights and duties of the participants of financial activities which occur within the relevant legal relations; ensure the implementation of the rights and duties of relevant actors in their actual behavior. A classification of legal facts in the financial and legal regulation is carried out.

Key words: financial legal relations, financial and legal regulation, legal facts in the financial and legal regulation, types of legal facts.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование юридических фактов в финансово-правовом регулировании. Осуществляется анализ различных точек зрения по поводу функций, которые выполняют юридические факты в механизме правового регулирования. Определяется, что юридические факты не только обуславливают, изменяют или отменяют финансовые правоотношения, но и «корректируют» определенным образом те права и обязанности участников публичной финансовой деятельности, которые возникают в пределах соответствующих правоотношений, а также обеспечивают реализацию прав и обязанностей соответствующих субъектов в фактическом их поведении. Проводится классификация юридических фактов в финансово-правовом регулировании.

Ключевые слова: финансовые правоотношения, финансово-правовое регулирование, юридические факты в финансово-правовом регулировании, виды юридических фактов.

Постановка проблемы. В современных правовых реалиях происходят новые поиски путей реализации финансовых правоотношений. В этой ситуации возрастает интерес ученых к исследованию обстоятельств, обуславливающих возникновение, изменение или прекращение финансовых правоотношений, – юридических фактов, а также к определению их понятия и значения в динамике такого вида общественных связей.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы: в настоящее время в Украине нет фундаментальных исследований юридических фактов в финансово-правовом регулировании.

Состояние исследования. Основы в изучении юридических фактов были заложены такими учеными-теоретиками и финансистами, как, например, С.С. Алексеев, В.Б. Исаков, С.А. Зинченко, А.А. Красавчиков, Н.П. Кучерявенко, Л.К. Воронова и другие, чьи работы стали фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является анализ различных мнений по поводу определения понятия, функций и классификации юридических фактов в финансово-правовом регулировании.

Изложение основного материала. С.С. Алексеев отмечал, что юридический факт – это конкретное жизненное обстоятельство, с наступлением которого норма права связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений [2, с. 347]. Такой позиции придерживаются и другие ученые. При этом именно она отражает общий, традиционный подход к понятию юридических фактов. В то же время исследователи и более широко трактуют рассматриваемую категорию. В качестве примера можно привести слова Ю.Н. Оборотова: «Это закрепленные в нормах права обстоятельства, при наступлении которых возникают, изменяются или прекращаются конкретные правоотношения, субъективные права и юридические обязанности. Это реальные жизненные обстоятельства, выраженные в системе специальных юридических признаков, которые выступают основанием наступления правовых последствий» [12]. Анализируя приведенное мнение, можно констатировать, что юридические факты не только обуславливают, изменяют или отменяют правоотношения, то есть обеспечивают динамику финансовых правоотношений, но и «корректируют» определенным образом права и обязанности

их участников в пределах соответствующих правоотношений.

Действительно, роль юридических фактов заключается не только в том, что они обуславливают возникновение, изменение и прекращение соответствующих правоотношений, в том числе финансовых. Кроме того, они выступают непосредственным юридическим основанием возникновения субъективных прав лиц в конкретных правоотношениях, своеобразным средством перевода правосубъектности в соответствующее субъективное право. К тому же они занимают самостоятельное место в механизме правового регулирования, поскольку составляют звено в переходе от государственного нормативного регулирования общественных отношений к индивидуальному через предусмотренные в нормах права субъективные права и корреспондирующие им обязанности [9, с. 31]. Не случайно Е.М. Бондаренко утверждает, что юридические факты имеют в праве исключительное значение. Они выполняют важную функцию в динамике право- и дееспособности, в движении правоотношений, присутствуют на всех стадиях механизма правового регулирования [4 с. 7]. Мы полностью поддерживаем такой подход.

Какие же признаки присущи юридическим фактам в финансово-правовом



вом регулировании? Для ответа на поставленный вопрос необходимо обратиться к анализу общетеоретических работ по этой тематике. Вновь приведем мнение Ю.Н. Оборотова. Ученый пишет, что юридические факты характеризуются законностью, обоснованностью, способностью обуславливать правовые последствия, конкретностью, информативностью, оформленностью, действенностью [12]. На наш взгляд, некоторые признаки являются достаточно спорными. В частности, речь идет о законности и оформленности. Если говорить о такой разновидности юридических фактов, как действия, то в этой ситуации мы сталкиваемся с тем, что они не всегда являются законными. Иногда участник финансовых правоотношений может совершать противоправные действия, с которыми норма финансового закона будет связывать также наступление тех или иных правовых последствий (в качестве примера можно привести подачу плательщиком налоговой декларации с неправдивыми данными).

Несколько по-другому подходит к этому вопросу М.А. Рожкова, которая предлагает рассматривать юридический факт как реальное жизненное обстоятельство, имеющее такие признаки: закрепление в норме права абстрактной модели такого обстоятельства, с наступлением которого связываются определенные последствия; фактическое (реальное) наступление этого обстоятельства; возможность порождать такие последствия [15, с. 6–9]. Считаем, что это мнение также требует корректировки. Так, вряд ли юридический факт характеризуется тем, что «закрепляет в норме права абстрактную модель такого обстоятельства, с наступлением которого связываются определенные последствия». Это скорее признак финансово-правовой нормы. Вместе с тем анализируемое высказывание позволяет определить юридические факты реальными жизненными обстоятельствами, которые благодаря отражению в норме права влекут наступление юридических последствий в сфере соответствующих правоотношений, в том числе финансовых. Н.П. Кучерявенко пишет: «Именно здесь устанавливается неразрывная диалектическая связь и взаимозависимость: без нормы права не может быть

юридического факта, без юридических фактов не могут наступать правовые последствия» [11, с. 455].

Следующий вопрос, который требует рассмотрения, – вопрос о функциях, выполняемых юридическими фактами в финансово-правовом регулировании. Как отмечает Э.С. Дмитренко, основной функцией юридических фактов в финансовых правоотношениях является функция порождения правосубъектности. Юридический факт характеризуется двумя факторами: наличием жизненных обстоятельств и признанием государством этих жизненных обстоятельств юридическими фактами [5, с. 177]. Мы соглашались с таким мнением, однако необходимо дополнить его. Так, прежде всего необходимо говорить о том, что юридические факты обеспечивают динамику финансовых правоотношений, а именно их возникновение, изменение и прекращение.

Развивая обозначенный аспект, следует проанализировать точку зрения М.В. Чернадчука. Ученый, изучая юридические факты в бюджетном праве, утверждает, что они выполняют несколько функций: правоустанавливающую, конструктивную, гарантийную и информационную [20, с. 47]. По словам исследователя, содержание правоустанавливающей функции заключается в установлении бюджетных правоотношений согласно условиям, определенным в гипотезе бюджетно-правовой нормы. Конструктивная функция означает, что происходит конструирование модели бюджетных правоотношений в зависимости от определенных обстоятельств и внедрение такой конструкции в бюджетную деятельность. Сущность гарантийной функции заключается в обеспечении движения регулятивных бюджетных правоотношений, а в случае отклонения – в применении методов воздействия, направленных на приведение бюджетных правоотношений в установленный правовой режим. Информационная функция проявляется в предвидении субъектом бюджетного права последствий, которые могут возникнуть в случае материализации нормативной модели юридического факта, а также в формировании правосознания субъектов бюджетного права.

В этом контексте необходимо сделать несколько замечаний. Во-первых,

представляется не совсем логичным говорить о проявлении информационной функции в формировании правосознания субъектов бюджетного права. Это связано с тем, что субъектами бюджетного права выступают государство, органы государственной власти и органы местного самоуправления, юридические лица и так далее. Физические лица «исключены» из круга субъектов бюджетного права и правоотношений. Влиять на правосознание государства, органов государственной власти и органов местного самоуправления невозможно. Однако приведенное замечание не умаляет возможность существования именно информационной функции. Ее содержание, на наш взгляд, достаточно успешно раскрыл С.В. Запольский. Ученый подчеркивал: «Юридический факт является не только основанием возникновения правоотношений, но и средством наполнения возникающих правовых отношений соответствующим содержанием» [7, с. 113].

Во-вторых, правоустанавливающая функция юридических фактов не может заключаться в «установлении бюджетных правоотношений согласно условиям, определенным в гипотезе бюджетно-правовой нормы». Это обусловлено тем, что такими условиями, которые определены в гипотезе правовой нормы, являются именно соответствующие юридические факты, с которыми связывается наступление конкретных последствий.

Справедливыми считаем рассуждения Н.В. Синюкова относительно информационной функции юридических фактов. Ее сущность ученый видит в наличии определенной информации о дальнейшем развитии налоговых правоотношений, которую плательщики подробно анализируют и используют при планировании своих действий. Такая информация содержится в соответствующих юридических фактах (действиях, событиях, фактических складах), которые определены налоговой нормой [17, с. 147]. Отметим, что именно при рассмотрении информационной функции юридических фактов в налогово-правовом регулировании целесообразно говорить о формировании правосознания субъектов правоотношений, поскольку физические лица выступают участниками налоговых



правоотношений. Таким образом, наличие информационной функции юридических фактов в финансово-правовом регулировании может варьироваться в зависимости от того, о каком финансово-правовом институте (подотрасли) говорится, а также от конкретного субъектного состава финансовых правоотношений.

Юридические факты в финансово-правовом регулировании довольно разнообразны, что обуславливает необходимость проведения их классификации. Классификация юридических фактов имеет большое значение для финансового права, поскольку выступает средством систематизации, предпосылкой научного анализа изучаемого, а также выполняет эвристическую функцию – ставит перед исследователем новые вопросы и нерешенные задачи. В этой ситуации также целесообразно говорить о наличии прогностической функции, поскольку она фигурирует как инструмент, позволяющий зафиксировать любые изменения в системе юридических фактов [10, с. 154, 162]. Таким образом, классификация юридических фактов в финансово-правовом регулировании имеет важное значение, обеспечивает возможность более разнообразно и, соответственно, более реалистично описать это явление, позволяет определить их важнейшие признаки.

Анализ правовой литературы позволяет констатировать, что юристы традиционно выделяют несколько критериев для распределения юридических фактов на группы [3, с. 47–67; 8, с. 25–38; 21, с. 22–32]. Г.В. Росихина утверждает: «Общеизвестно, что в финансовом праве юридические факты необходимо подразделять на действия и события. Среди действий участников финансовой деятельности следует выделять правомерные (которые осуществляются в строгом соответствии с нормами законодательства, способствуют достижению целей финансово-правового регулирования) и противоправные (которые противоречат финансовому законодательству, то есть, осуществляя их, указанные лица превышают свои права). Правомерные действия подразделяются на финансовые акты (порождают возникновение финансовых прав и обязанностей определенных лиц) и юридические уступки (порождают финансовые права и обязанности неза-

висимо от направленности воли лиц)» [16, с. 237]. Можно приводить и другие примеры. Остановимся на анализе некоторых видов юридических фактов.

Так, по составу юридические факты в финансовом праве можно разделить на простые и сложные. Простые юридические факты представлены одним юридическим фактом, которого достаточно для наступления юридических последствий (например, факт подачи годовой декларации плательщиком – физическим лицом обуславливает проведение налоговым инспектором камеральной проверки). Сложные юридические факты представляют собой определенную совокупность отдельных фактов, необходимых для наступления последствий (например, для возникновения у физического лица обязанности по уплате земельного налога необходимо, как минимум, чтобы плательщик был владельцем земельного участка или землепользователем, а также чтобы плательщик получил налоговое уведомление).

По форме проявления юридические факты могут быть положительными и отрицательными. Положительным будет признан юридический факт при наличии конкретного явления действительности, а при отсутствии такого явления факт будет признан отрицательным. Примером положительного юридического факта является приобретение лицом статуса субъекта предпринимательской деятельности, предусматривающее возможность пользования упрощенной системой налогообложения, учета и отчетности. Отрицательный юридический факт – отсутствие учетных документов у налогоплательщика.

В зависимости от документального оформления выделяют оформленные и неоформленные юридические факты. Заметим, что такая классификация достаточно условна, поскольку подавляющее большинство юридических фактов существует в оформленном виде. Более того, мы считаем, что такая классификация юридических фактов в финансово-правовом регулировании не может быть объективной. Это связано с тем, что все финансовые отношения существуют только в виде правовых. Вне права такие связи не существуют. Е.А. Ровинский указывает: «Финансовые правоотношения представляют со-

бой юридическую форму выражения и закрепления финансовых отношений, которые могут существовать только в правовой форме» [14, с. 136]. Таким образом, в финансовом праве мы можем говорить о наличии исключительно оформленных в нормативно-правовых актах юридических фактах.

Важное значение в любой сфере правового регулирования имеет разделение юридических фактов по волевому признаку на действия и события. Юридические действия – это обстоятельства, которые связаны с волевым поведением субъекта правоотношений и характеризуются как внешнее проявление его воли и сознания. При этом действия могут быть правомерными и неправомерными. Юридические события – это обстоятельства или явления, возникновение, действие и прекращение которых не зависит от воли субъектов правоотношений, однако с их наступлением возникают определенные правовые последствия. Юридические события также могут быть классифицированы (на природные, человеческие и техногенные).

Остановимся на рассмотрении юридических действий. Наиболее полную их характеристику осуществил М.М. Агарков. Ученый разделил их на три основные группы: юридические акты, юридические поступки и действия, образующие предусмотренный нормами права объективированный результат [1, с. 51, 52]. Далее юридическими актами М.М. Агарков называл правомерные действия, направленные на установление, изменение и прекращение правоотношений. Юридические поступки, по мнению ученого, – это также правомерные действия, имеющие целью признание фактов или сообщение о фактах прошлого, настоящего и будущего, вызывающие юридические последствия независимо от наличия либо отсутствия направленности таких действий на определенные последствия. К третьей разновидности правомерных действий относятся те, которые образуют предусмотренный нормами права объективированный результат, уже с наступлением которого нормы права связывают правовые последствия в силу достижения известного практического результата деятельности, выраженного в объективированной форме [1, с. 51, 52]. Безусловно, такая классификация наи-



более полно позволяет проанализировать рассматриваемые правовые явления. В то же время мы считаем, что определение юридического поступка, предложенное М.М. Агарковым, является несколько суженным, поскольку в таком случае речь идет о направленности действий только на признание фактов или сообщение о фактах. На наш взгляд, юридические поступки также могут корректировать финансовые правоотношения. Например, юридическим поступком можно считать согласование денежного обязательства налогоплательщиком, которое предусматривает «корректировку» налоговых правоотношений: надлежащую уплату денежного обязательства или неуплату такого обязательства, вследствие чего возникает налоговый долг и так далее.

Приведем примеры этих разновидностей юридических фактов. Так, юридическим актом является соглашение между фискальным органом и налогоплательщиком по предоставлению последнему рассрочки или отсрочки денежных обязательств (налогового долга). Юридическим поступком можно считать внесение изменений в налоговую отчетность в результате самостоятельного выявления налогоплательщиком ошибок (представления уточняющего расчета денежных обязательств). К действиям, образующим предусмотренный нормами права объективированный результат, можно отнести ответ налогоплательщика по письменному запросу контролирующего органа.

Необходимо обратить внимание на такой вид правомерных юридических действий, как юридические акты. Действительно, юридические акты занимают определяющее место в финансово-правовом регулировании. Об этом говорит и М.В. Карасева. Ученый приводит такую их классификацию: нормативные акты, содержащие индивидуальные предписания (смешанные акты); правовые акты индивидуального регулирования; другие акты волеизъявления субъектов финансового права [10, с. 150]. Как видим, такое деление является нелогичным, поскольку не выделяется единый классификатор для его проведения, а также не определено, почему выделяются в самостоятельную группу другие акты волеизъявления.

Подобная не совсем удачная позиция может объясняться отсутствием

однозначного подхода по поводу характеристики юридических актов среди правоведов. В частности, Г.В. Россихина пишет: «Не будет ошибкой утверждать, что при определении индивидуально-правовых актов существуют два подхода: согласно первому это акты-действия, а согласно второму – документы с возможными дополнениями (письменный акт, действие-волеизъявление)». Далее исследователь вполне резонно замечает, что в теории права сложилось мнение о том, что действия граждан по соблюдению, исполнению и использованию прав и обязанностей тоже являются правовыми актами, то есть выступают юридическими фактами. Например, Р.О. Халфина к юридическим актам, кроме индивидуальных актов административного управления, относит гражданско-правовые сделки, заявления и жалобы граждан, регистрации актов гражданского состояния и тому подобное [16, с. 329].

В этом контексте необходимо сослаться на Разъяснение Высшего арбитражного суда Украины «О некоторых вопросах практики решения споров, связанных с признанием недействительными актов государственных или других органов» от 26 января 2000 г. № 02-5/35, в ч. 3 п. 1 и п. 2 которого дано определение акта ненормативного характера (индивидуального акта): «такой акт, который порождает определенные права и обязанности только у того субъекта (или определенного им круга субъектов), которому он адресован» [13]. Следовательно, важно разграничивать индивидуальные юридические акты в финансово-правовом регулировании от других правовых актов, например документов, которые составляют фискальные органы (акты проведения проверок, которые не предусматривают правовые последствия для участников налоговых правоотношений, а только фиксируют факты нарушений налогового законодательства).

Говоря о юридических актах, необходимо подчеркнуть, что довольно необычным юридическим фактом для финансово-правового регулирования является договор. Дело в том, что для публичных отраслей права такое юридическое явление не характерно, что обусловлено особенностями предмета и метода правового регулирования. Однако в настоящее время можно гово-

рить о существовании договорных конструкций в финансовом праве, которые необходимо квалифицировать как юридические факты. По поводу этого конструктивно рассуждает О.А. Дмитрик, которая подчеркивает, что именно мобильность финансовых правоотношений, а также изменчивость самой сферы финансовой деятельности говорит в пользу повышения регулятивной возможности договора из-за того, что в законодательстве невозможно предусмотреть все без исключения варианты развития финансовых отношений. Ученый отмечает, что повышение роли договорного регулирования всех сфер жизнедеятельности государства обосновывается коренным реформированием отношений в обществе, глобализацией экономики и желанием государства проводить эффективную финансовую деятельность. [6, с. 278, 279].

Традиционно договором является соглашение сторон, их согласованное волеизъявление, направленное на достижение определенного результата [19, с. 50]. Участники отношений вступают в договорные отношения свободно и независимо. Примером договора как юридического факта в финансовом праве может быть соглашение о рассрочке или отсрочке денежного обязательства плательщика налогов. Так, для этого налогоплательщик подает в контролирующий орган заявление, в котором говорится о возможности рассрочки (отсрочки) налогового долга. В таком случае налогоплательщик сам принимает решение о вступлении в договорные отношения. Государство, закрепляя соответствующее императивное предписание в ст. 100 Налогового кодекса Украины, предоставляет налогоплательщику возможность отсрочки или рассрочки денежных обязательств либо налогового долга, а воспользоваться ли этим правом, использовать ли предоставленную возможность, налогоплательщик решает уже самостоятельно. В случае, если налогоплательщик принимает решение воспользоваться предоставленным законом правом, фискальный орган может либо согласиться с условиями налогоплательщика, изложенными в заявлении, либо, если плательщик не отвечает установленным критериям, отказать в рассрочке (отсрочке) денежного обязательства (налогового



долга). Рассматривая такой договор как юридический факт в финансовом (налоговом) регулировании, следует обратить внимание, что при рассрочке (отсрочке) налогового долга говорится также об изменении сроков уплаты. По нашему мнению, в совокупности это обуславливает изменение финансовых (налоговых) правоотношений, изменение условий реализации налогового долга и статуса каждого конкретного налогоплательщика.

Выводы. Очевидно, что в рамках одной статьи вряд ли возможно исчерпывающе рассмотреть поставленные вопросы. Поэтому мы только обозначили наиболее дискуссионные, на наш взгляд, аспекты. В то же время мы продемонстрировали, что юридические факты в финансово-правовом регулировании выполняют различные функции, являясь разнообразными. Осуществляя такой анализ, надеемся на дальнейшее обсуждение поднятой тематики, что обусловит определенный вектор развития в решении многих практических проблем финансового права, которые сегодня возникают у правотворческих субъектов в связи с необходимостью детального определения юридических фактов в финансово-правовых нормах.

Список использованной литературы:

1. Агарков М.М. Понятие сделки по советскому гражданскому праву / М.М. Агарков // Советское государство и право. – 1946. – № 3. – С. 51–52.
2. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
3. Баландіна В.Г. Юридичні факти у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Г. Баландіна. – К., 2007. – 227 с.
4. Бондаренко Э.Н. Динамика трудового правоотношения : [монография] / Э.Н. Бондаренко. – М. : Норма, 2015. – 192 с.
5. Дмитренко Є.С. Фінансове право України: Загальна частина : [навч. посібник] / Є.С. Дмитренко. – К. : Алерта ; КНТ, 2006. – 400 с.
6. Дмитрик О.О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : [монографія] / О.О. Дмитрик. – Х. : Віровець А.П. ; Апостроф, 2010. – 328 с.
7. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : [монография] / С.В. Запольский. – М. : РАП ; Эксмо, 2008. – 160 с.
8. Зинченко С.А. Юридические факты в механизме правового регулирования / С.А. Зинченко. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 152 с.
9. Иванова З.Д. Юридические факты и возникновение субъективных прав граждан / З.Д. Иванова // Советское государство и право. – 1980. – № 2. – С. 31.
10. Карасева М.В. Финансовое правоотношение : [монография] / М.В. Карасева. – М., 2001. – 288 с.
11. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: Особенная часть : в 6 т. / Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2002–2007. – Т. 2 : Введение в теорию налогового права. – 2004. – 600 с.
12. Оборотов Ю.Н. Теория государства и права (прагматический курс) / Ю.Н. Оборотов. – О. : Юридическая литература, 2004. – 184 с.
13. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів : Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 26 січня 2000 р. № 02-5/35 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00.
14. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. – М. : Юридическая литература, 1960. – 193 с.
15. Рожкова М.А. Юридические факты в гражданском праве / М.А. Рожкова. – М. : Юридическая литература, 1995. – 219 с.
16. Россіхіна Г.В. Застосування фінансово-правових норм : [монографія] / Г.В. Россіхіна. – Х. : Цифрова друкарня № 1, 2013. – 400 с.
17. Синюков Н.В. Функции юридических фактов / Н.В. Синюков // Вопросы теории государства и права: личность, право, правовая система : межвуз. науч. сб. – Вып. 8. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1988. – С. 141–151.
18. Финансовое право Российской Федерации: [учебник] / отв. ред. М.В. Карасева. – М. : Юрист, 2002. – 576 с.
19. Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве / Р.О. Халфина. – М. : Изд-во Академии наук СССР, 1954. – 238 с.
20. Чернадчук М.В. Функції юридичних фактів у бюджетному праві / М.В. Чернадчук // Юридична Україна. – 2006. – № 4. – С. 43–47.
21. Чувакова А.М. Юридические факты, фактические составы и их дефекты : [монография] / А.М. Чувакова. – О. : Феникс, 2009. – 112 с.



УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННОЕ ОБРАЩЕНИЕ С ПОДАКЦИЗНЫМИ ТОВАРАМИ В УКРАИНЕ

Олег МАМОТЕНКО,

соискатель

Запорожского национального университета

Summary

The article of criminal responsibility is not considered in the traditional way, as a legal consequence of the offense, and as a means of a criminal-law response to its commission. In case of conviction for unlawful handling of excise goods in Ukraine from all forms of criminal responsibility is most often used punishment. By the conviction without sentencing and release from punishment the courts rarely resort. Forced measures of medical and educational measures in case of conviction for this crime are not applied at all, as limited sane and minors did not commit. In the case of the introduction of the criminal law the criminal offense, argued the feasibility of a supplement form of criminal liability of another – criminal punishment.

Key words: criminal liability, forms of criminal liability, excise goods, illegal handling.

Аннотация

В статье уголовная ответственность рассматривается не в традиционном ключе – как правовое последствие совершенного преступления, а как одно из средств уголовно-правового реагирования на его совершение. При осуждении за незаконное обращение с подакцизными товарами в Украине из всех форм уголовной ответственности чаще всего применяется наказание. К осуждению без назначения наказания и освобождению от отбывания наказания суды прибегают редко. Принудительные меры медицинского и воспитательного характера при осуждении за это преступление не применяются вообще, поскольку ограничено вменяемые и несовершеннолетние его не совершают. В случае введения в уголовное законодательство уголовно-правового проступка аргументируется целесообразность дополнения форм уголовной ответственности еще одной – уголовно-правовым взысканием.

Ключевые слова: уголовная ответственность, формы уголовной ответственности, подакцизные товары, незаконное обращение.

Постановка проблемы. Нормальное функционирование общества в значительной мере зависит от состояния организации хозяйственной деятельности в нем, то есть от порядка ее осуществления. Такой порядок признается значительной социальной ценностью, объектом уголовно-правовой охраны. Одним из общественно опасных деяний, посягающих на этот объект, выступает незаконное обращение с подакцизными товарами. В связи с этим в Уголовный кодекс Украины 2001 г. (далее – УК Украины) впервые была включена статья «Незаконное изготовление, хранение, сбыт или транспортирование с целью сбыта подакцизных товаров» (ст. 204), состоящая из трех частей, в которых, соответственно, закреплены основной, квалифицированный и особо квалифицированный составы преступления. В практике применения средств уголовно-правового реагирования на совершение этого преступления преобладает наказание как одна из форм уголовной ответственности. Иные ее формы применяются намного реже по сравнению с другими преступлениями, что не в полной мере соответствует наметившейся всеобщей тенденции гуманизации уголовно-правового воздействия на социум.

Актуальность темы исследования. Применение ст. 204 УК Украины сопровождается рядом проблем теоретического и практического характера, обусловленных различными причинами, среди которых и неоднозначное понимание сущности уголовной ответственности как средства уголовно-правового реагирования на совершение этого преступления. Поэтому тема предлагаемой публикации обладает достаточной актуальностью, а сама статья направлена на разрешение некоторых проблемных аспектов уголовной ответственности за указанное преступление.

Состояние исследования. Уголовная ответственность как комплексное средство уголовно-правового реагирования на незаконное обращение с подакцизными товарами специальному исследованию не подвергалась. В кандидатской диссертации М. Минаева (2006 г.) преимущественно рассматривались вопросы уголовно-правовой характеристики этого преступления и только одна форма уголовной ответственности за его совершение – наказание. Эта тема частично затрагивалась при исследовании иных аспектов противодействия преступлениям в сфере хозяйственной деятельности

П. Андрушком, А. Бойком, Н. Гуторовой, А. Дудоровым, В. Киричком, В. Костенком, О. Куликом, А. Перепелицей, В. Поповичем, Е. Стрельцовым и некоторыми другими украинскими учеными. Однако весь комплекс форм уголовной ответственности как средства уголовно-правового реагирования на совершение этого преступления не исследовался.

Целью статьи является выяснение содержания уголовной ответственности за незаконное обращение с подакцизными товарами как одного из средств уголовно-правового реагирования на его совершение.

Изложение основного материала. Реагирование на совершение преступления как направление противодействия преступности осуществляется путем применения установленных уголовным законодательством правовых средств, или, как считают некоторые специалисты, мер уголовно-правового характера [1]. Наиболее распространенным средством такого реагирования остается уголовная ответственность.

Длительное время она считалась единственным средством реагирования на совершение преступления и сводилась к наказанию. Отголоском этого уходящего в историю подхода является



ся сохраняющееся до сих пор мнение, что предметом уголовного права выступают преступление и наказание. На самом деле на смену им пришли иные категории: уголовное правонарушение и средства реагирования на их совершение [2].

Конституционным Судом Украины относительно уголовной ответственности высказано следующее мнение: «Уголовная ответственность может иметь не только форму наказания, <...> она может сводиться только к осуждению лица, совершившего преступление» [3, с. 10]. Таким образом, наказание является хотя и популярной, но не единственной формой уголовной ответственности. Кроме него, законом установлены и такие формы уголовной ответственности, как освобождение от наказания, освобождение от отбывания назначенного наказания, принудительные меры медицинского характера к ограниченно вменяемым и принудительные меры воспитательного характера к несовершеннолетним. Не считается формой уголовной ответственности принудительное лечение, поскольку оно самостоятельно не применяется, а служит дополнением к установленным законом формам ответственности.

Согласно УК Украины иными средствами уголовно-правового реагирования на совершение преступления являются освобождение от уголовной ответственности и специальная конфискация.

С учетом тяжести преступлений, предусмотренных разными частями ст. 204 УК Украины, можно утверждать, что при совершении деяний, предусмотренных ч. ч. 1 и 2 этой статьи (преступления небольшой и средней тяжести соответственно), допустимы все имеющиеся формы уголовной ответственности. На практике не встречаются только две из них: принудительные меры медицинского и воспитательного характера. Это объясняется отсутствием среди осуждаемых за это преступление ограничено вменяемых и несовершеннолетних.

При рассмотрении наказания как первой формы уголовной ответственности за указанное преступление стоит обратить внимание на несколько обстоятельств. Во-первых, в ч. ч. 1 и 2 ст. 204 УК Украины предусмотрен лишь один его вид – штраф. Во-вторых, суды пре-

имущественно обращаются именно к этой форме уголовной ответственности, вынося обвинительные приговоры по этим частям данной статьи, игнорируя остальные ее формы: освобождение от наказания и освобождение от его отбывания.

Оценивая указанные обстоятельства, заметим, что безальтернативные санкции не обеспечивают надлежащей дифференциации уголовной ответственности и индивидуализации наказания, особенно при совершении нетяжких преступлений, что следует учесть в процессе модернизации ст. 204 УК Украины. Суды, по нашему мнению, прибегают к реальному наказанию по ч. ч. 1 и 2 этой статьи, скорее всего, по той причине, что в качестве такового фигурирует штраф. Будучи организационно зависимыми от государства, они содействуют наполнению государственной казны. Косвенно это подтверждают и опрошенные нами судьи. На вопрос о том, применялось ли реальное наказание за совершение этих преступлений реже, если бы оно фигурировало не в виде штрафа либо если было бы наличие в санкции альтернативного наказания, большинство опрошенных дало утвердительный ответ. Таким образом, имеются основания предполагать, что в случае введения вместо штрафа либо наряду с ним альтернативного основного наказания суды применяли бы штраф намного реже, чем сейчас, обращаясь к иным формам уголовной ответственности.

Наказание за квалифицированное незаконное обращение с подакцизными товарами (ч. 3 ст. 204 УК Украины) установлено в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет. С учетом тяжести этого преступления такое законодательное решение не вызывает возражений. Вместе с тем, как нам кажется, целесообразно установить в этом случае и обязательное дополнительное наказание в виде штрафа или лишения права заниматься деятельностью, связанной с выпуском подакцизных товаров. Это ужесточило бы уголовную ответственность за данное преступление и увеличило его предупредительный потенциал, однако с учетом характера и тяжести незаконного обращения с подакцизными товарами, сопряженного с указанными последствиями, такое ужесточение было бы оправданным.

Вторая из числа названных выше форм уголовной ответственности за это преступление – так называемое освобождение от наказания – применяется в случае незаконного обращения с подакцизными товарами крайне редко. Основной причиной этого, по-видимому, является непонимание ее сущности, основанное на недостаточно четком законодательном закреплении этой формы уголовной ответственности. По меткому замечанию украинских ученых, понять устремления законодателя, провозглашенные в разделе XIV Общей части УК Украины, в котором отражено освобождение от наказания, почти невозможно. Здесь «переплелись» не только освобождение от наказания с освобождением от его отбывания, но и то, что вообще не имеет к ним никакого отношения [4, с. 247–248]. При таком состоянии законодательного регулирования данного вопроса не удивительно, что не все правоприменители четко отличают освобождение от наказания от освобождения от его отбывания. Далеко не все из них понимают, что законодательством Украины разрешено выносить обвинительный приговор без назначения наказания. Это и есть так называемое освобождение от наказания. В этом случае уголовная ответственность состоит в самом факте осуждения за совершенное преступление, по недоразумению названном освобождением от наказания. По данным проведенного нами анкетирования, только около 30% опрошенных прокуроров и 64% судей допускают возможность осуждения виновного без назначения наказания.

Выходом из создавшегося положения должно стать совершенствование законодательной регламентации так называемого освобождения от наказания. Начинать следует с приведения названия этой формы уголовной ответственности в соответствие с ее сущностью. В название раздела XIV в тексты ч. ч. 4 и 5 ст. 74, ч. 2 ст. 84, ч. 1 ст. 105 Общей части УК Украины вместо словосочетания «освобождение от наказания» следует включить словосочетание «осуждение без назначения наказания». Кроме того, необходимо более четко закрепить основания, условия и уголовно-правовые последствия этой формы уголовной ответственности. В результате она получит более широкое распространение в практике противо-



действия нетяжким преступлениям, к числу которых относится и некалфицированное незаконное обращение с подакцизными товарами. Это будет соответствовать современной тенденции гуманизации уголовно-правового воздействия на социум.

Третья форма уголовной ответственности – *освобождение от отбывания назначенного наказания* – в последнее время получила довольно широкое распространение в Украине. Согласно некоторым экспертным оценкам объем применения данной формы уголовной ответственности в судебной практике Украины заметно превосходит объем реального применения наказаний. Применительно к незаконному обращению с подакцизными товарами масштабы рассматриваемой формы уголовной ответственности значительно скромнее. По нашим данным, она применяется лишь в отдельных случаях осуждения по ст. 204 УК Украины. Это также объясняется безальтернативностью и фискальным характером санкций, установленных за совершение этого преступления, а также традицией назначать наказание в виде штрафа с реальным его отбыванием.

В санкциях, предусмотренных всеми частями ст. 204 УК Украины, наряду с уголовной ответственностью в форме наказания установлены дополнительные формы уголовно-правового реагирования, правовая природа которых неизвестна. В ч. ч. 1 и 2 этой статьи говорится о конфискации незаконно изготовленной продукции, а в ч. 3 речь идет также об изъятии и уничтожении незаконно изготовленных товаров. Ответить на вопрос о том, что собой представляют названные средства, с точки зрения уголовного права невозможно. Ни под один из существующих видов уголовно-правовых средств они не попадают. Наиболее близки эти средства по отношению к специальной конфискации, недавно введенной в Украине, но назвать их таковой сегодня нельзя, потому что они не вписываются в ее законодательное определение.

Таким образом, в санкциях этой статьи наряду с наказанием закреплены средства, неизвестные ни законодательской практике, ни теории уголовного права. Произошло это вследствие пренебрежения субъектами законотворчества требованиями юридической

техники. По своему характеру указанные средства более уместны для уголовного процесса, в частности процедуры обращения с вещественными доказательствами. Сохранять их в существующем виде в тексте уголовного закона не стоит. Это окажет негативное влияние на и без того пошатнувшийся в последнее время его авторитет. Выходом из создавшейся ситуации могло бы стать расширение законодательного определения специальной конфискации, которым охватывалась бы ст. 204 УК Украины, а также исключение из ее санкции указания на изъятие и уничтожение незаконно изготовленного товара как неприсущих уголовному праву средств реагирования на совершение преступления.

Содержание средств уголовно-правового реагирования относительно незаконного обращения с подакцизными товарами может претерпеть существенные изменения в связи с реализацией идеи введения уголовных проступков. Пока что эта идея, впервые официально провозглашенная в 2008 г. Концепцией реформирования уголовной юстиции в Украине, не нашла своего материально-правового воплощения, но уже отражена в новом украинском уголовно-процессуальном кодексе. В нем предусмотрено, что досудебное расследование по фактам совершения уголовных проступков осуществляется в режиме дознания, а не досудебного следствия.

Относительно признания деяния уголовным проступком существует несколько подходов, детально рассмотренных в специально посвященном этой проблеме исследовании [5]. Нам импонирует тот, в соответствии с которым к числу таких проступков следует отнести все нынешние преступления небольшой тяжести, а также те административные деликты, которые требуют состязательного уголовного процесса [4, с. 110–111]. При этом внедрение уголовного проступка в национальное законодательство целесообразно обеспечить новой, неизвестной ранее формой уголовной ответственности – *уголовно-правовым взысканием*, поскольку имеющиеся ее формы рассчитаны на преступление. Применение наказания за совершение уголовного проступка выглядело бы не совсем корректным. Это дискредитировало бы

саму идею автономизации уголовных проступков, поскольку возникал бы вопрос о том, зачем их выделять, если за них предусмотрена такая же форма уголовной ответственности, как и за преступление. Помимо прочего, реализация идеи установления уголовно-правового взыскания за совершение уголовного проступка, предложенной известным украинским ученым-криминалистом В. Куцом [4, с. 112], гармонизировала бы количество форм уголовного правонарушения (преступление и уголовный проступок) с количеством основных форм уголовной ответственности за их совершение (наказание и уголовно-правовое взыскание).

Выводы. Применительно к незаконному обращению с подакцизными товарами изложенное могло бы проявиться в следующем: ч. 1 ст. 204 УК Украины предусматривала бы уголовную ответственность за совершение уголовного проступка. Формой такой ответственности было бы уголовно-правовое взыскание в виде штрафа. Кроме уголовной ответственности, в этой санкции надо предусмотреть применение одного из иных средств уголовно-правового реагирования – специальной конфискации.

Частью 2 этой статьи, содержащей квалифицированный состав (специальный рецидив преступления), в таком случае предусматривалась бы ответственность уже в форме наказания, видами которого могли бы выступать штраф, но в существенно большем размере, нежели штраф как вид уголовно-правового взыскания в предыдущей части, и общественные работы либо иное наказание по выбору законодателя. В санкции этой части также надо предусмотреть применение специальной конфискации.

Частью 3 ст. 204 УК Украины, содержащей особо квалифицирующие признаки (создание угрозы жизни или здоровью людей либо причинение им тяжкого вреда), при условии восприятия нашей модели уголовно-правового реагирования на незаконное обращение с подакцизными товарами предусматривалась бы ответственность в форме наказания одного из наиболее жестких видов – лишение свободы, причем также с применением специальной конфискации. При этом все иные формы уголовной ответственности, суще-



ствующие сегодня, должны сохраняться как потенциально возможные средства реагирования на совершение этого уголовного правонарушения.

Кроме рассмотренного выше основного средства уголовно-правового реагирования на незаконное обращение с подакцизными товарами, которым, несомненно, является уголовная ответственность, законодательством Украины предусмотрены и иные средства реагирования. Наиболее распространенным из них является так называемое освобождение от уголовной ответственности, которое на самом деле является отказом от ее применения. Однако детальный анализ этого уголовно-правового средства может стать одним из направлений дальнейшего исследования данной проблемы.

Список использованной литературы:

1. Ященко А. Застосування заходів кримінально-правового характеру : [монографія] / А. Ященко. – Х. : ХНУВС, 2014. – 349 с.
2. Куц В. Від дихотомії «злочин – покарання» до кримінального правопорушення та кримінально-правових засобів реагування / В. Куц // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки в ХХІ сторіччі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 листопада 2013 р.) : у 2 ч. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правових ініціатив», 2013. – Ч. 1. – С. 54–55.
3. Питання кримінального права в рішеннях Конституційного Суду України : [навчальний посібник] / укл. Л. Брич, О. Денькович, Л. Курило, В. Ясеницький. – Львів : ЛьвДУВС, 2015. – 264 с.
4. Куц В. Проблеми кримінальної відповідальності : [навчальний посібник] / В. Куц. – К. : Національна академія прокуратури України, 2013. – 323 с.
5. Дмитрук М. Категорія проступку у кримінально-правовій доктрині : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Дмитрук. – О., 2012. – 20 с.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАБОТ КАК СОЦИАЛЬНАЯ УСЛУГА В УКРАИНЕ

Наталья МОКРИЦКАЯ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры хозяйственно-правовых дисциплин юридического факультета Львовского государственного университета внутренних дел

Summary

The article investigates features of organization and financing of public works as a social service provided by a regional body of employment. The author analyzes the normative acts of Ukraine governing the relationship of attracting people to community service on a voluntary basis. A study of the relevant regulatory framework, there was justified that community service in general is a temporary form of employment assistance for a person, who seeking employment only in the direction of the territorial employment in order mandatory conclusion of a temporary employment contract, expressive of free will of future employees and employers on the emergence of wage labor relations.

Key words: social service, community service, employment contract, agreement on organization of public works and finance their organizations, unemployed, territorial employment, employer.

Аннотация

Статья посвящена исследованию организации и финансирования общественных работ как социальной услуги, которая предоставляется территориальным органом занятости. Проведен анализ нормативных актов Украины, регулирующих правоотношения по привлечению лиц к общественным работам на добровольных началах. В результате исследования соответствующей нормативно-правовой базы обосновывается, что общественные работы в целом является временной формой трудоустройства граждан, ищущих работу только по направлению территориального органа занятости в порядке обязательного заключения срочного трудового договора, который выражает свободное волеизъявление как работника, так и работодателя на возникновение отношений наемного труда.

Ключевые слова: социальная услуга, общественные работы, трудовой договор, договор об организации общественных работ и финансирования их организации, безработный, территориальный орган занятости, работодатель.

Постановка проблемы. На современном этапе развития системы содействия в трудоустройстве в Украине общественные работы занимают важное место, поскольку позволяют многим безработным получить возможность зарабатывать себе на жизнь с обеспечением всех социально-трудовых гарантий и в целом снизить уровень безработицы в обществе. С принятием нового Закона Украины «О занятости населения» от 5 июля 2012 г. № 5067-VI [1], который был введен в действие с 1 января 2013 г., был изменен правовой механизм предоставления социальных услуг лицам, которые обратились в органы государственной службы занятости с целью устроиться на работу.

Актуальность темы исследования. Несмотря на большое количество в этом законе норм, которые обеспечили безработным реальный путь к занятости, уровень предостав-

ления социальных услуг улучшается с каждым годом благодаря внесению существенных изменений в ряд подзаконных нормативно-правовых актов в сфере занятости, которые требуют всестороннего правового анализа и оценки. Этим обусловлено и актуальность выбранной темы.

Состояние исследования. Правовые проблемы организации предоставления социальных услуг территориальными органами занятости всегда находились в поле зрения доктрины трудового права. Многие ученые, в частности Н.Б. Болотина, В.С. Венедиктов, В.В. Жерняков, М.И. Иншин, В.Г. Ротань, С.А. Сильченко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.И. Прокопенко, А.И. Процевский, М.М. Хуторян, Г.И. Чанышева, А.Н. Ярошенко, вопросы организации труда безработных рассматривали в части исследования срочных трудовых правоотношений.



Цель статьи – определить особенности организации и предоставления общественных работ как социальной услуги по законодательству Украины.

Изложения основного материала. Согласно ст. 6 Закона Украины «О занятости населения» [1] право на социальную защиту в случае наступления безработицы реализуется также путем предоставления бесплатных социальных услуг. В соответствии со ст. 7 Закона Украины «Об общеобязательном государственном страховании на случай безработицы» от 2 марта 2000 г. № 1533-III [2] к социальным услугам относится поиск подходящей работы и содействие в трудоустройстве, в том числе путем организации общественных работ для безработных.

Здесь предусмотрено также, что такие услуги предоставляются застрахованным лицам и категориям граждан, нуждающимся в государственной поддержке в трудоустройстве. К ним относятся молодежь, которая закончила или прекратила обучение в общеобразовательных, профессионально-технических и высших учебных заведениях, уволилась со срочной военной или альтернативной (невоенной) службы и которой требуется содействие в трудоустройстве на первое рабочее место в случае регистрации в установленном порядке соответствующих лиц как безработных. Лица пенсионного возраста хоть и не имеют права на получение пособия по безработице, могут пользоваться социальными услугами государственной службы занятости (п. 5 ст. 6 Закона Украины «Об общеобязательном государственном страховании на случай безработицы» [2]).

Круг пользователей социальной услугой на участие в общественных работах по законодательству Украины конкретизировано на подзаконном уровне. В частности, в соответствии с п. 3 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» от 20 марта 2013 г. № 175 [3] к выполнению общественных и других работ временного характера на добровольных

началах привлекаются следующие категории: зарегистрированные безработные; лица, состоящие на учете в территориальных органах Государственной службы занятости Украины в районах, городах, районах в городах как ищущие работу и работники, которые потеряли часть заработной платы вследствие вынужденного сокращения до 50 процентов предусмотренной законодательством продолжительности рабочего времени в связи с остановкой (сокращением) производства продукции.

Необходимым условием получения социальных услуг является учет лиц, ищущих работу, путем внесения данных о таких лицах и полученных ими социальных услугах в Единую информационно-аналитическую систему государственной службы занятости. На основании этих данных формируется персональная карточка (п. 32 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка регистрации, перерегистрации безработных и ведения учета лиц, ищущих работу» от 20 марта 2013 г. № 198 [4]).

Правовое регулирование такой социальной услуги, как организация общественных работ, осуществляется согласно ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1]. Под общественными работами закон определяет вид общественно-полезных оплачиваемых работ в интересах территориальной общины, которые организуются для дополнительного стимулирования мотивации к труду, материальной поддержки безработных и других категорий лиц и выполняются ими на добровольной основе.

Итак, путем толкования этой правовой нормы можно вывести по крайней мере несколько признаков, которые характеризуют общественные работы как форму реализации права на труд. Общественная работа должна соответствовать потребностям территориальной общины или удовлетворять ее общественные потребности. На наш взгляд, в этом проявляется общественно-полезный характер деятельности. Согласно п. 2 и 3 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1] общественные работы организуются местными

государственными администрациями, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских советов с участием территориальных органов центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере занятости населения и трудовой миграции, на договорных началах.

Виды общественных работ определяются местными государственными администрациями, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских советов по следующим критериям: имеют временный характер и для их организации не могут быть использованы постоянные рабочие места и вакансии; могут выполняться на условиях неполного рабочего дня; имеют экологическую, социальную и экологическую пользу для региона; предоставляют возможность временного трудоустройства безработных на работы, не требующие дополнительной специальной, образовательной и квалификационной подготовки.

Например, в соответствии с п. 4. Программы организации и проведения общественных и других работ временного характера в г. Львове на 2015–2017 гг., утвержденной постановлением Львовского городского совета от 3 февраля 2015 г. [5], определены виды общественных работ. Например, к ним относятся следующие: благоустройство территории; осуществление сопровождения лиц с особыми потребностями и озвучивание книг для людей с недостатками зрения; работа библиотекаря и оператора компьютерного набора; обучение работе на персональном компьютере лиц с особыми потребностями.

Следует также отметить, что в законодательстве Украины не определено, какие категории лиц не могут принимать участие в общественных работах. Однако в соответствии со п. 6 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] к общественным работам не относятся работы, связанные с риском для жизни (Перечень работ с повышенной опасностью, утвержденный приказом Госнадзорохрантруда от



26 января 2005 г. № 15 [6]). Помимо того, по требованию этого приказа на предприятиях разрабатывается и утверждается локальный акт с учетом специфики производства. Это соответствующий перечень работ с повышенной опасностью, для проведения которых требуются специальное обучение и ежегодная проверка знаний по вопросам охраны труда.

Также важно, что особенности материального обеспечения организации общественных работ заключается в том, что согласно п. 6 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1] финансирование организации общественных работ осуществляется за счет средств местных бюджетов, работодателей и других не запрещенных законодательством источников. В случае привлечения зарегистрированных безработных к общественным работам финансирование организации таких работ осуществляется за счет средств местных бюджетов и/или Фонда общеобязательного государственного социального страхования Украины (далее – Фонд) на случай безработицы.

С изменениями, которые произошли 29 июля 2015 г. работники, которые потеряли часть заработной платы, тоже должны получать возможность быть вовлеченными в общественные работы в том же порядке, что и зарегистрированные безработные. За счет средств Фонда осуществляется в первую очередь финансирование организации общественных работ, средства для финансирования которой выделено из местных бюджетов. Однако норма о пропорциональном финансировании общественных работ Фондом и территориальным органом занятости исключена (п. 10 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3]).

Как видим, работодатели участвуют в финансировании организации общественных работ только для лиц, состоящих на учете таких, которые ищущих работу. Между тем, учитывая проанализированную норму, с нашей точки зрения, они остаются, по сути, единственным субъектом, который финансирует такие обще-

ственные работы. Объем финансирования довольно значительный (п. 10 Постановления Кабинета Министров Украины, «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [1]).

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод и об оплате на характере общественных работ. В частности, в соответствии со п. 5 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» на лиц, участвующих в общественных работах, распространяются государственные социальные гарантии, предусмотренные, в частности, законодательством о труде и занятости населения и общеобязательном государственном социальном страховании. Поэтому оплата труда таких лиц осуществляется за фактически выполненную работу в размере, который не может быть меньше, чем минимальный размер заработной платы, и в соответствии с положениями соглашения.

Следует подчеркнуть, что общественные работы не требуют дополнительной специальной, образовательной и квалификационной подготовки. Так что они не учитывают профессиональный опыт, специальность и квалификацию работника. Также не требуют дополнительного профессионального обучения, соответственно, не могут считаться подходящей работой. Двукратный отказ от предложения подходящей работы является основанием для прекращения регистрации безработного (ст. 45 Закона Украины «О занятости населения» [1]).

Однако согласно ст. 46 этого же закона для безработных, не имеющих профессии, или таких, которые работали на работах, не требующих специальной подготовки, и состоят на учете в территориальном органе центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере занятости населения и трудовой миграции, более шести месяцев, подходящей работой также считается участие в общественных и других работах временного характера, продолжительность которых превышает один месяц. Для граждан, желающих возобновить трудовую деятельность после длительного (более 12 месяцев)

перерыва (кроме граждан, которым до достижения общеустановленного пенсионного возраста осталось не более двух лет), подходящей работой считается участие в общественных работах, а также других работах временного характера, соответствующих их образованию, профессии (специальности), профессиональному опыту, в частности по родственным профессиям.

Следующими важнейшими признаками можно выделить добровольность такого труда и его временный характер. По нашему мнению, принцип добровольности в организации и проведении общественных работ заключается в том, что не предусмотрено никаких мер правового воздействия на лиц, которые самовольно оставляют общественные работы или по собственному желанию прекращают трудовые правоотношения. Отказ от выполнения таких общественных работ также вполне возможен. Ведь они осуществляются только с согласия лица. Фактически формы получения такого согласия в украинском законодательстве не предусмотрены. По всей видимости, такое волеизъявление только презюмируется.

Вместе с тем в соответствии с содержанием п. 4 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1] с лицами, принимающими участие в общественных работах, обязательно заключается трудовой договор. Он является срочным и суммарно в течение года не может превышать 180 календарных дней. При этом общественные работы выполняются только на предназначенных для этого временных рабочих местах. С этой целью не используются уже существующие рабочие места и вакансии. Такой подход законодателя вполне соответствует ст. 23 Кодекса законов о труде Украины от 10 декабря 1971 г. № 322-VIII [7]. Здесь предусмотрено, что срочный трудовой договор заключается в случаях, когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы, условий ее выполнения или интересов работника и в других случаях, предусмотренных законодательными актами.



То есть срочный трудовой договор при выполнении общественных работ заключается на время выполнения определенной работы. Согласно законодательству, а именно в соответствии со ст. 21 Кодекса законов о труде Украины, которая определяет трудовой договор как соглашение между работником и работодателем, можно сделать вывод, что возникновение отношений наемного труда может происходить только путем взаимного согласования условий такого договора. Итак, работодатель, на наш взгляд, как и работник вправе вступать в трудовые отношения на основе свободного волеизъявления.

Важной гарантией трудоустройства является требование об обязательном оформлении трудовой книжки, которая является основным документом о трудовой деятельности работника. С последними изменениями, которые были внесены в ст. 48 Кодекса законов о труде Украины [7], трудовые книжки ведутся также на внештатных работников при условии, если они подлежат государственному социальному страхованию.

Несмотря на то, что общественные работы должны осуществляться в интересах территориальной общины, они могут выполняться у работодателя любой формы собственности. В частности, согласно п. 5 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] работодатели подают территориальным органам информацию о потребности в рабочей силе для укомплектования временных рабочих мест, в соответствии с которой территориальные органы осуществляют направление лиц.

Участие работодателя в создании новых временных рабочих мест для организации общественных работ является добровольным. Об этом говорится в п. п. 7–8 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3]. При этом местные органы власти ежегодно в соответствии с территориальными программами занятости населения

и другими соответствующими программами принимают решение по организации общественных работ, определяют виды работ, работодателей, с участием которых планируется организация таких работ, и информируют их о принятом решении. Местные органы власти доводят территориальным органам информацию о принятом решении и объемы средств, необходимых для финансирования организации общественных работ.

Согласно п. 9 этого же акта урегулирована процедура оформления договорных правоотношений между территориальным органом занятости и работодателем. Сначала должно быть принято решение органом местной власти, согласно которому организация и проведение общественных работ осуществляются только на основании договора об организации общественных работ и финансировании их организации. Он заключается между территориальным органом и работодателем в соответствии с решением местного органа власти на срок в пределах соответствующего бюджетного периода. Если работодателем является местный орган власти, указанный договор заключается между местным органом власти и территориальным органом.

В договоре об организации общественных работ и финансировании их организации обязательно указываются права и обязанности сторон, порядок финансирования организации общественных работ, порядок внесения изменений и условия расторжения договора. Неотъемлемой частью договора об организации общественных работ и финансировании их организации является смета расходов по финансированию организации общественных работ – финансовый план использования средств на организацию общественных работ с определением объема и направлений их использования. Примерная форма договора об организации общественных работ и финансировании их организации утверждена Приказом Министерства социальной политики Украины «Об утверждении Примерной формы договора об организации общественных работ и финансировании их организации» от 28 марта 2013 г. № 159 [8].

Анализ этого документа дает основания для вывода, что работодатель обязуется создать установленное в договоре количество рабочих временных мест и трудоустроить по крайней мере то количество лиц, указанное в соглашении. При этом определен срок выполнения этой обязанности.

Таким образом, на наш взгляд, работодатель выражает свободное волеизъявление на возникновение отношений наемного труда уже на этапе заключения договора с территориальным органом занятости. Соответственно, обязанность заключить трудовой договор с лицом, направленным территориальным органом, является следствием взятых на себя обязательств уже по ранее заключенному договору об организации общественных работ и финансировании их организации.

Согласно п. 12 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] работодатель обязан также предоставлять территориальному органу справку о выполнении общественных работ лицами, направленными территориальным органом по форме, утвержденной Минсоцполитики, в сроки, определенные в договоре об организации общественных работ и финансировании их организации (Приложение № 3 Приказа Министерства социальной политики Украины «Об утверждении Примерной формы договора об организации общественных работ и финансировании их организации» [8]). Это данные о количестве отработанных человеком дней и заработной плате лиц, направленных территориальным органом на общественные работы.

В соответствии с п. 4.2 Приказа Министерства социальной политики Украины «Об утверждении Примерной формы договора об организации общественных работ и финансировании их организации» [8] работодатель несет ответственность согласно ст. 38 Закона Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании на случай безработицы» и Кодексу Украины об административных правонару-



шениях за достоверность данных о выполнении общественных работ, предоставленных территориальными органами, целевое использование средств и невыполнение или ненадлежащее выполнение условий договора и порядка. Несмотря на то, что в течение 2015 г. в законодательство Украины по вопросам организации и финансирования общественных работ было внесено много изменений, которые способствовали более качественному предоставлению такой социальной услуги, все же остается достаточно большой объем проблем относительно обязанностей лиц, которые трудоустраиваются.

В частности, согласно п. 13 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] зарегистрированный безработный обязан посетить территориальный орган в течение 14 рабочих дней после окончания срочного трудового договора. В случае непосещения зарегистрированным безработным территориального органа в установленный срок регистрация безработного в указанном органе прекращается. Период участия зарегистрированных безработных в общественных работах засчитывается в страховой стаж при последующей их регистрации или перерегистрации.

Выводы. Подводя итог, можно сделать вывод, что согласно законодательству Украины организация и предоставление платных общественных работ рассматриваются как бесплатная социальная услуга, которая направлена на дополнительное стимулирование мотивации к труду, материальной поддержки безработных и других категорий лиц, и выполняются ими только на добровольной основе. Общественная работа является формой реализации человеком права на труд, когда человек не самостоятельно трудоустраивается у работодателя, а направляется к нему территориальным органом занятости на основании договора об организации общественных работ и финансировании их организации. Хотя обязанность работодателя заключить трудовой договор с лицом, направленным территориальным органом,

является следствием взятых на себя обязательств уже по ранее заключенному договору об организации общественных работ и финансировании их организации, заключение трудового договора осуществляется только в случае свободного волеизъявления как работодателя, так и возможно будущего работника.

Список использованной литературы:

1. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI // Голос України. – 2012. – № 153–154.
2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.
3. Про затвердження Порядку організації громадських та інших робіт тимчасового характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 56.
4. Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 198 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 62.
5. Програма організації і проведення громадських та інших робіт тимчасового характеру у м. Львові на 2015–2017 рр., затверджена ухвалою Львівської міської ради від 3 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivrada.gov.ua/files/proekty_uhval/2015/22-03.02.2015.doc.
6. Перелік робіт з підвищеною небезпекою (НПАОП 0.00-4.12-2005), затверджений Держнаглядохоронпраці України від 26 січня 2005 р. № 15 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 8.
7. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.
8. Про затвердження Примірної форми договору про організацію громадських робіт та фінансування їх організації : Наказ Міністерства соціальної політики України від

28 березня 2013 р. № 159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://on2.docdat.com/docs/4443181/index-189014.html>.



ОПЫТ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЕКРЕТОВ В ЯПОНИИ

Василий ОЛЕЙНИК,

кандидат юридических наук, судья
Апелляционного суда Киевской области

Summary

The article deals with the research of the foreign experience of criminal law regulation of the state secret. The experience of the state of Japan was chosen like the one characterized on the one hand by traditionality and paternalism, and on the other hand – by a developed economy, a leading role in the new technology development area, as well as the high level of influence over the geopolitical situation in the world. The purpose of the article is to research Japanese experience and tendencies in the sphere of criminal law protection of the state secret in order to find optimal variants of the development of effective mechanisms to protect state secrets in Ukraine. The analysis of legislation about criminal protection, the latest law “About the state secret protection”, both law literature and contemporary practice are studied. The mechanisms of the effective state secret protection in the state of Japan have been revealed. The author substantiates the idea that Ukraine has approached the point when it requires a state information policy reform (as a whole), and particularly, its criminal law protection.

Key words: state secret, secret information, criminal law protection of state secret, Japanese law, responsibility for violations in the sphere of protection of the state secret, information policy.

Аннотация

В статье проводится исследование зарубежного опыта уголовно-правовой защиты государственной тайны. Опыт Японии выбран не случайно, поскольку именно она характеризуется, с одной стороны, традиционностью и патернализмом общества, с другой – развитой рыночной экономикой, ведущей ролью в области разработки новейших технологий, а также высокой степенью влияния на мировую геополитику. Целью статьи является исследование японского опыта и тенденций в сфере уголовно-правовой защиты государственной тайны с тем, чтобы в дальнейшем найти оптимальные варианты выработки эффективных механизмов защиты государственных секретов в Украине. Осуществляется анализ законодательства об уголовной защите, новейшего закона «О защите государственной тайны», исследуются юридическая литература и современная практика. Выявлены механизмы эффективности защиты секретов в Японии и обосновано, что Украина подошла к тому, чтобы реформировать государственную информационную политику в целом и уголовно-правовую ее защиту в частности.

Ключевые слова: государственная тайна, секретная информация, уголовно-правовая защита государственной тайны, законодательство Японии, ответственность за нарушение в сфере защиты государственной тайны, информационная политика.

Постановка проблемы. Закономерно сложилось, что промышленно развитые страны закрепили свое господствующее положение в международной экономике и на международной политической арене. Имеются в виду те страны, которые характеризуются длительной историей развития рыночной экономики, достаточно высокими доходами населения, значительными возможностями влияния на мировую геополитику. Прежде всего к этой группе относятся главные экономически развитые страны так называемой «Большой семерки» (Великобритания, Италия, Канада, Германия, США, Франция, Япония), а также другие малые экономически высокоразвитые страны Западной Европы, а иногда и страны «переселенческого типа» (такие как Австралия, Израиль, Новая Зеландия).

По нашим наблюдениям, эти страны отличает не только уровень развития технологий, наличие конкуренции, высокие стандарты жизни населения, но и, как следствие, достаточно высокий уровень защиты ценной информации, владельцем которой является государство.

Конечно, может возникнуть вопрос о том, почему мы остановили свой выбор на изучении опыта именно такого государства, как Япония, среди множества иных вышеназванных, имеющих высокоразвитую экономику, схожие с украинской системы права и законодательства, и действительно успешно защищающих свои секреты.

Прежде всего такой выбор объясняется тем, что Япония принадлежит к числу наиболее развитых стран мира. Так, по объему ВВП она уступает только США (опыт защиты гостайны которых, на наш взгляд, изучен довольно детально) и КНДР. Япония находится среди мировых лидеров по производству электроэнергии, автомобилей, судов и, конечно, различной компьютерной техники. Японское государство является крупным экспортером капитала и крупнейшим кредитором в мире (в чем мог убедиться и отечественный обыватель); банки Японии являются одними из мощнейших и надежнейших на мировом кредитно-финансовом рынке. Это и сподвигло рассмотреть подробнее, как регламентируются во-

просы защиты государственных секретов в Японии.

Цель статьи – изучение зарубежного, международного опыта и тенденций; рассмотрение современных методов обеспечения безопасности государственных секретов в прогрессивных государствах мира, в частности в Японии, что может помочь в разработке эффективных механизмов защиты, как уголовно-правового, так и административного характера, а также направленного на предупреждение нарушения режима охраны государственной тайны в Украине.

Состояние исследования. Прежде всего при подготовке статьи использовался достаточно широко применяемый метод научного исследования – изучение существующего опыта. В широком смысле использование данного метода означает организованную познавательную деятельность, направленную на установление определенных связей, вычленение общих характеристик, устойчивых в изучаемых системах и явлениях. Это делается для того, чтобы позже посредством обозна-



ченного метода анализировать пути решения конкретных проблем, а именно относительно повышения эффективности защиты государственных секретов, в первую очередь с помощью норм уголовного права. Позже такие действия дадут возможность выводить взвешенные заключения о целесообразности их применения в иных условиях. Чаще всего изучается исторический опыт, что тесно связано с применением метода изучения первоисточников, когда тщательному научному анализу подвергаются как памятники письменности, так и законодательные акты, проекты, отчеты, материалы конференций и т. д. Изучаются также все иные материалы, помогающие понять сущность, истоки и последовательность развития той или иной проблемы.

В современном смысле под изучением опыта часто понимают также именно то понятие, что употреблено нами в данном исследовании, а именно изучение передового опыта, который может заставить критически относиться к существующей отечественной практике и по-новому подойти к решению кажущихся бесспорными вопросов.

Кроме того, широко использованы познавательные операции, лежащие в основе суждений о сходстве или различии объектов – сравнение. Именно с помощью сравнения выявлены качественные и количественные характеристики исследуемого предмета. Только сопоставляя элементы системы права Украины и Японии, стало возможным выявить их определенные соотношения. Именно применение указанного метода стало основой такого логического приема, как аналогия, что послужило исходным пунктом сравнительного метода. Это тот метод, с помощью которого выявляется общее и особенное в исторических, международных явлениях, достигается познание различных степеней развития одного и того же явления. Данный метод позволил выявить и сопоставить уровни в развитии изучаемого явления, происшедшие изменения и определить некоторые тенденции развития.

Сравнение, на наш взгляд, всегда является важной предпосылкой обобщения – логического процесса перехода от единичного к общему или от менее общего к более общему знанию, а также продуктом умственной деятель-

ности, формой отображения общих признаков и качеств объективных явлений. Самые простые обобщения заключаются в объединении, группировке объектов на основе отдельного признака (синкретические объединения). Осуществляется обобщение путем абстрагирования от специфических и выявления общих признаков (свойств, отношений и т. п.), присущих определенным предметам [1].

Использование данных методов при подготовке материала указывает на то, что прежде всего научному анализу были подвергнуты нормативно-правовые акты, проекты, научные материалы, имеющие отношение к теме. Так, изучались труды В. Дмитриевой, Н. Иванова, И. Козочкина, Н. Погожина, С. Чертопрада и других исследователей, как японского уголовного права, так и сферы защиты государственных секретов в обозначенной и иных странах. Кроме того, изучались научные работы, касающиеся внедрения положительного международного и зарубежного опыта в решение существующих проблем защиты секретной информации в Украине.

Изложение основного материала.

Указанные ранее характеристики Японии требуют развитого законодательства о защите государственных секретов. Рассмотрим подробнее, как регламентируются здесь эти вопросы.

Еще в 1956 г. в Японии был создан Национальный совет обороны как консультативный орган. На его базе через 30 лет создан Совет безопасности, который и является высшим органом по координации всей деятельности в сфере защиты информации. Совет безопасности участвует в разработке вопросов военной политики, стратегии национальной обороны, программы национальной обороны, вопросов, связанных с внешней политикой, координирует производство продукции оборонной промышленности и т. п. [2].

Сразу оговорим, что еще 20 лет назад деятельность практически всего государственного аппарата Японии носила закрытый характер, а любая служебная информация признавалась информацией ограниченного доступа. Решение вопроса о предоставлении доступа к государственным документам осуществлялось в два этапа. На первом этапе определялся порядок доступа к

документам на уровне местных властей, на втором этапе был принят национальный закон об административной процедуре, в котором определялись возможности доступа общественности к государственным управленческим документам.

Естественно, что ряд документов оставался в ограниченном доступе, прежде всего это документы, которые связаны с защитой таких видов тайны, как личная тайна, служебная тайна, коммерческая тайна, военная тайна.

При этом надо подчеркнуть, что Япония, являясь одной из ведущих стран в области новейших технологий, часто по уровню законодательного регулирования отстает от других стран в направлениях развития информационной инфраструктуры. В настоящий момент Япония, как и Украина, подошла к тому, чтобы реформировать и реализовывать эффективную государственную информационную политику. Но именно на территории Японии 15 лет назад странами «Большой восьмерки» была принята Окинавская хартия глобального информационного общества. В ней было закреплено положение о том, что информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI в., а эффективное партнерство среди участников, включая совместное политическое сотрудничество, является ключевым элементом рационального развития информационного общества [3].

Нужно сказать, что после окончания Второй мировой войны в Японии были отменены законы, охраняющие государственную тайну (Закон о безопасности и Закон об обороне государства), что означало установление послевоенной системы, запрещавшей Японии вести войну и держать армию, и другие ограничения на национальную защиту и оборону, которые в качестве санкций были наложены на Японию.

Если проанализировать нормы уголовного права Японии с точки зрения защиты государственных секретов, то прежде всего надо сказать, что Уголовный кодекс (переводимый как «Уголовный закон») Японии был принят еще в 1907 г. и в современных условиях применяется с поправками и дополнениями, действуя в редакции Закона № 91 от 12 мая 1995 г. [4].



Кроме Уголовного кодекса, современное уголовное законодательство Японии образуют специальные уголовные законы («кихон хо», которых существует более 30), уголовно-правовые нормы некриминального законодательства и акты местного значения. Это отличает японскую систему законодательства от отечественной, однако исследование опыта этой страны не становится менее ценным.

Анализ норм Уголовного кодекса Японии показал, что ч. 2 раздела 13 кодекса содержит норму, которой определяется уголовная ответственность за разглашение тайны. Так, врач, аптекарь, фармацевт, акушерка, адвокат, защитник, нотариус или лицо, которое выполняет или выполняло такую деятельность, в случае беспричинной выдачи ими чужой тайны, ставшей им известной в связи с осуществлением ими своей профессиональной деятельности, наказываются лишением свободы с принудительным физическим трудом на срок до шести месяцев или денежным штрафом на сумму до ста тысяч иен (ст. 134).

Также наказываются лица, которые выполняют или выполняли религиозную или культовую деятельность, в случае беспричинной выдачи ими чужой тайны, ставшей им известной в связи с осуществлением ими своей профессиональной деятельности [4].

В данном случае уголовный закон защищает именно тайну личного (или персонального) характера, ставшую известной в связи с профессиональной деятельностью названных субъектов. При этом упоминаний о защите государственной тайны не содержится.

Резкий рост экономики привел к тому, что в Японии особой защиты начали требовать коммерческая тайна и служебная тайна (либо административные секреты). Вопросы защиты административных секретов на сегодня регламентируются законом «О государственных публичных должностных лицах» от 21 октября 1947 г. № 120 в редакции 1991 г. [2] Порядок защиты тайны изложен в части закона, которая называется «Дисциплина». Согласно ей служащие приносят присягу о соблюдении дисциплины (ст. 97), и обязательства сохранения тайны входят в понятие дисциплины.

Служащим запрещается разглашать тайны, которые они могли узнать в

связи со своими служебными обязанностями, в том числе после ухода с должности. В случае необходимости передачи защищаемой тайны служебного характера требуется разрешение главы ведомства, к которому принадлежит служащий (ст. 100).

Однако нормы, установленные ст. 100 закона, не распространяются на информацию, которую может потребовать Палата по делам персонала при Кабинете министров в процессе проведения любых расследований. Эта Палата осуществляет функции, связанные с совершенствованием деятельности управления персоналом, и подчинена непосредственно Кабинету министров Японии.

Для передачи секретной информации или сведений, на опубликование которых наложены ограничения, по запросам Палаты по делам персонала служащему не требуется специального разрешения. Напротив, лицо, не предоставившее по требованию Палаты такую информацию, подвергается уголовному наказанию.

Статьи 102 и 103 закона, устанавливающие ограничения для служащих, во многом связаны с необходимостью хранения конфиденциальной информации ведомств. К таким ограничениям относятся запреты работы по совместительству, ведение частного предпринимательства, участия в деятельности частных фирм, получение денежных пожертвований и т. п.

После прекращения службы сотрудникам государственных учреждений запрещается переходить на работу в частные фирмы в течение двух лет, а если государственный орган, где работал служащий, осуществлял контроль за деятельностью данной фирмы, то запрет продолжается до пяти лет.

С целью контроля Палата по делам персонала может собирать доклады о служащих (о владении акциями, взаимоотношениях с частными фирмами и пр.). Совмещение должности служащего с предпринимательской деятельностью допускается только по специальному разрешению премьер-министра или главы ведомства, где работает служащий.

В самом законе устанавливаются меры уголовной ответственности за разглашение служебной тайны. В соответствии со ст. 109 разглашение тай-

ны влечет за собой лишение свободы с принудительным трудом на срок не более одного года или денежный штраф на сумму не более 30 тысяч иен. А если служащий не предоставил запрашиваемую информацию в Палату по делам персонала, то мерой наказания является лишение свободы с использованием принудительных работ на срок не более трех лет или штраф.

Как уже было сказано, в Японии в свое время были отменены национальные законы, охраняющие государственную тайну.

При этом особый уголовный закон охраняет тайны американских войск в Японии и предусматривает санкции за проникновение на территорию военных объектов США, что связано с дислоцированием в стране американских войск, которое предусматривалось Японо-американским соглашением о статусе войск США в Японии (1960 г.) [5, с. 425–426].

И лишь к концу 2013 г. был принят новый закон, который призван защищать государственные секреты Японии (вступил в силу 9 декабря 2014 г.). Появился он вновь же в связи с требованием США законодательно обеспечить секретность союзнических двусторонних связей и был принят обществом очень неоднозначно. Такая реакция в первую очередь объясняется опаской чрезмерного засекречивания общества, поскольку до этого только Министерство обороны Японии могло присваивать особый гриф секретности для информации, имеющей отношение к национальной обороне (считалось сферой военной тайны), теперь же такие полномочия имеют главы 19 министерств и ведомств. Предостережения таковы, что практически вся информация может быть приравнена к государственной тайне со ссылкой на ее связь с вопросами обороны, дипломатии, борьбы с терроризмом или деятельности спецслужб. Кроме того, закон позволяет правительству определять, что является «специальным секретом» национальной безопасности, а 55 типов информации квалифицируются в качестве государственных тайн [6].

В то же время некоторые аналитики высказывали мнение, что, например, такой закон позволит правительству полностью закрыть от общественности информацию по аварии на АЭС в



Фукусиме и все сведения, касающиеся ядерной отрасли Японии [7].

Позволим себе напомнить, что это обычная практика защиты государственных секретов почти во всех странах мира, кроме того, что обычно запрещается на законодательном уровне засекречивать определенную информацию (в том числе касающуюся стихийных бед, аварий, а не какой-либо отрасли в целом).

Закон не только ужесточил уголовную ответственность за раскрытие сведений, относящихся к гостайне, но и вообще на уровне закона установил ее. Так, государственные служащие и другие лица, имеющие доступ к информации, относящейся к государственной тайне, могут получить до 10 лет лишения свободы за раскрытие любых секретных сведений, журналисты и частные лица – до 5 лет. До этого времени служащим грозило до 1 года лишения свободы. Исключение составляли военные, которые могли получить до 5 лет тюрьмы за несоблюдение мер защиты военной тайны или до 10 лет, если сведения касались армии союзника.

Кроме того, нормами закона предусматривается, что все правительственные служащие и лица, имеющие доступ к государственной тайне, наряду с их семьями и родственниками, будут подвергаться постоянному контролю и наблюдению со стороны национальных спецслужб, что так же является обычной практикой в большинстве стран.

Выводы. Конечно, сложно сравнивать законодательные механизмы защиты секретной информации государств, чьи системы права и законодательства так разительно отличаются.

В то же время очевидно, что ни развитая экономика, ни существование самого нормативно-правового акта не являются залогом эффективного механизма защиты государственной тайны.

Так, ранее при отсутствии специального правового акта или нормы, содержащейся в Уголовном законе, в Японии в большинстве случаев и государственные секреты, и коммерческие тайны редко становились объектом разглашения.

Японоведы связывают такое явление в первую очередь с тем (мы придерживаем это мнение), что в этой стране развита система родственных

отношений, воспитание чувства патернализма, когда японцы считают себя членами одной семьи и сами же обеспечивают более надежную защиту от утечки информации в целях защиты своей большой семьи.

В то же время вполне понятно стремление государства законодательно установить систему защиты гостайны, этим можно объяснить предостережения общества от чрезмерного засекречивания. Часто нахождение компромисса и создает эффективную защиту секретов, что строится не столько на уголовном наказании, а прежде всего на нравственной обязанности граждан оберегать секреты своей страны.

Высокий уровень правосознания японского общества объясняется повседневной практикой обращения японцев к правовым реалиям, широким распространением юридического образования, отсутствием правового нигилизма как распространенного явления в обществе, высоким уровнем жизни и общей культуры граждан. Именно такие принципы и могут быть положены в основу разработки отечественных программ защиты секретной информации.

Список использованной литературы:

1. Цехмистрова Г.С. Основы научных исследований : [учебное пособие] / Г.С. Цехмистрова. – К. : Издательский дом «Слово», 2003. – 240 с.
2. Организация защиты информации в Японии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.studfiles.ru/preview/848430>.
3. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_163?nreg=998_163&find=1&text=%F2%E0%E9%ED&x=9&y=11.
4. Уголовный кодекс Японии : Закон Японии от 24 апреля 1907 г. № 45 в редакции Закона Японии № 91 от 12 мая 1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241616>
5. Уголовное право зарубежных государств: Общая часть : [учебное пособие] / под ред. и с предисл. И.Д. Козочкина. – М. : Омега-Л ; Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. – 576 с.

6. В Японии утвердили стандарты по закону о государственной тайне [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://yaponia.biz>.

7. Одинцов В.В. Вашингтон призывает Японию принять закон о гостайне / В.В. Одинцов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://novostimira.net/index.php?newsid=8354>.



ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ МИРОВЫХ ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Ольга ПАВЛОВА,

аспирант кафедры экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

In the article the theoretical research of the civil society development in terms of environmental interests, in the context of world globalization processes. As ecology becomes a field of political interests and decisions, and policy is increasingly taking into account the needs of the environment, it is necessary to consider the greening of the public through the prism of international legal incentives and needs. The absence of such important elements as clear protocols for the dissemination of environmental information; regulation of joint decision-making with the public in addressing environmental issues; shortage of funds for the projects of organizations whose primary purpose is the protection of the environment, complicate the legal rights of citizens. The author explores the development of ecological consciousness and positioning environmental interests of civil society.

Key words: globalization, public, civil society, greened public, environmental interests.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование вопроса развития гражданского общества, который касается экологических интересов, в контексте мировых глобализационных процессов. Поскольку экология становится сферой политических интересов и решений, а политика все больше учитывает потребности окружающей среды, необходимо рассматривать экологизацию общественности сквозь призму международно-правовых стимулов и потребностей. Отсутствие таких важных элементов, как четкие протоколы распространения экологической информации, нормирование совместного принятия решений с общественностью в решении экологических вопросов и нехватка средств для проектов организаций, основной целью которых является защита окружающей среды, усложняют правовую реализацию прав граждан. В контексте вопроса исследуется развитие экологического сознания и позиционирование экологических интересов гражданского общества.

Ключевые слова: глобализация, общественность, гражданское общество, экологизированная общественность, экологические интересы.

Постановка проблемы. Государства, чье устойчивое экологическое развитие не уравновешено в связи с деятельностью транснациональных корпораций, неправительственных организаций, природных экологических катастроф и прочего, нуждаются в стабилизации ситуации для уменьшения угрозы для мирового сообщества. Поскольку вопросы экологической безопасности и равновесия не могут существовать изолированно, современный мир быстро развивается, ученые пытаются оценить качественно новые явления и, несмотря на многообразие формулировок, поддерживают идею того, что процесс глобализации является событием мирового значения, который затрагивает интересы всего человечества.

Актуальность темы подтверждается тем, что антропогенный прессинг на окружающую среду в Украине и во многих других странах не уменьшается, несмотря на многочисленные попытки человеческого сообщества сделать его более взвешенным и толерантным. В то же время в мире за последние двадцать лет происходят принципиальные изменения в политической сфере. Прагматизм и экстенсивное природопользование постепенно меня-

ются на принципы гармонизации взаимоотношений человека и окружающей среды, поиски стратегии устойчивого развития общества и биосферы. Экология становится сферой политических интересов и решений, а политика все больше учитывает потребности окружающей среды, поэтому требует исследования именно понимание экологизации гражданского общества.

Состояние исследования. Вопросы теории экологизации, экологические проблемы в аспекте мирового развития, в том числе глобализационные процессы, исследовали такие ученые, как М.М. Бринчук, А.П. Гетьман, Т.И. Иванова, О.С. Колбасов, В.В. Круглов, Н.В. Кураева, Н.Ф. Реймерс, С.О. Кошечев и другие.

Целью статьи является определение сущности и процесса формирования экологизации гражданского общества в Украине сквозь призму глобализационных процессов и требований, которые ставит мировое сообщество. Новизна работы заключается в том, что осуществлена попытка исследования требований мировой глобализации, которые ставят к экологической сфере жизнедеятельности общества, где экологизация гражданского общества является требованием сегодняшнего дня.

Изложение основного материала.

Глобализационные процессы существенно влияют на различные сферы общественной жизни. Г.С. Сарайкина, соглашаясь с таким суждением, выделяет три основных измерения глобализации: экономический (связан с появлением мирового рынка, с развитием мировой инфраструктуры, с кризисом мировых ресурсов и с возникновением транснациональных корпораций), политический (связан с военно-политическими, экологическими, демографическими, этносоциальными и этико-правовыми аспектами глобализации, с проблемой доверия и ответственности, а также с такими феноменами, как глобализм и антиглобализм) и социокультурный (связан с влиянием глобализации на состояние культуры и сознания людей) [1, с. 172]. В этой классификации экологические аспекты глобализации отнесены исключительно к политическому измерению, тем самым ограничивая его властными и управленческими рычагами влияния. В этом случае следует не согласиться с таким мнением, поскольку экологические вопросы могут касаться как общественной сферы, так и экономической стабильности государства, а не только политической.



И.В. Лебедев акцентирует внимание на том, что важно различать активные процессы глобализации как высшей стадии интернационализации экономики, политики, социальной и духовной сфер жизни человечества и политики глобализма – современной формы империалистической экспансии, доминирования транснациональных корпораций. В результате реализации либеральной модели глобализации мировая экономика приобрела спекулятивный характер, сократились мировые темпы экономического роста в расчете на душу населения, увеличился разрыв между богатыми и бедными странами. Происходит нарастание социально-экономической нестабильности и военно-политической напряженности, обостряется борьба за природные ресурсы, включая территории, разгораются межэтнические и межконфессиональные конфликты, углубляется экологический кризис [2, с. 256].

По мнению Р.М. Бирюкова, возрастающая тенденция к международно-правовой глобализации способствует появлению новых принципов и норм права, установление которых ранее относилось к сфере внутренних дел суверенных государств. Это существенно обновляет государственно-правовые системы членов мирового сообщества в контексте современных общепризнанных универсальных стандартов. Развитие цивилизации от ее истоков до современности является ничем иным, как движением от различных локальных историй к общей истории человечества, что сопровождается изменением периодов, этапов, исторически обусловленных процессов и соответствующих этим процессам правовых норм, форм и процедур их юридического выражения, упорядочения и закрепления [3, с. 40].

Глобальные проблемы современности порождены прежде всего противоречиями общественного развития, а именно масштабами влияния деятельности человека на окружающую среду и неравенством социально-экономического, научно-технического развития стран и регионов. Соответственно, они являются комплексными и всеобъемлющими, то есть тесно взаимосвязаны с региональными и национально-государственными проблемами. Поэтому эффективная стратегия решения гло-

бальных проблем общества выводит на новые рубежи межцивилизационного развития, а именно на уровень осознания необходимости объединения усилий всех народов и государств [4, с. 74].

Поэтому глобализация способствует формированию единого общемирового информационного пространства, которое ускоряет процесс заимствования культурных ценностей и универсализации форм общественной жизни [5, с. 401].

М.М. Бринчук предлагает отнести к объективным основаниям глобализации в контексте экологического права требования мирового сообщества в последовательном, эффективном и своевременном решении глобальных экологических проблем, касающихся изменений климата, нарушения озонового слоя, сохранения биоразнообразия, химического загрязнения окружающей среды и прочего [6, с. 59].

Более точной является мысль А.П. Гетмана о том, что реалии сегодняшнего дня требуют создания новой «экологической цивилизации», которая потребует преодоления потребительской парадигмы функционирования общества и формирования новых качеств человека в экологических правоотношениях [7, с. 164]. Тем самым можем подтвердить необходимость экологизации гражданского общества и самой общественности.

Для того чтобы соответствовать принципам гражданского общества, участники правоотношений должны активно содействовать общественным формированиям в виде добровольных организаций, групп социального действия и самопомощи. Социально уязвимые группы должны иметь возможность обучиться тому, каким образом они могут получать доступ к общественному и политическому принятию решений с целью эффективной защиты своих интересов посредством консультирования, истребования или координации. Основным международно-правовым документом, регламентирующим привлечение общественности к процессу защиты и улучшению состояния окружающей природной среды, является Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25

июня 1998 г. (Орхусская конвенция) [8, ст. 1191].

По мнению И.М. Синякевича, сейчас возникает потребность в экологизации именно общественного развития, которая должна охватывать все сферы человеческого бытия, которые вызваны глобальными экологическими угрозами. Ученый рассматривает экологизацию общественного развития как объективный процесс противодействия глобальным экологическим угрозам в экологической, экономической, социальной и духовной сферах; процесс трансформации потребительской ментальности земного сообщества в природоохранную, а экономических инструментов в инструменты экологической политики [9, с. 15]. Поэтому гражданское общество требует концептуальных изменений в развитии и понимании экологических проблем, экологического образования и прочего.

Стоит отметить, что современная практика формирования гражданского общества и становления его институтов в Украине указывает на значительные деформации, которые возникают в процессе развития. Новое регулирование участия общественности должно предусматривать детальную и четкую процедуру, которая бы охватила вопросы, очерченные Орхусской конвенцией, вместе с содержанием и формой сообщения общественности, временными рамками для консультаций, доступом к проектной документации, в форме консультаций с общественностью, участия общественности в экологическом разрешительном процессе.

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 27 июля 2012 г. по результатам Конференции «Рио+20: будущее, которое мы хотим», также утверждала важность участия общественности в процессах, касающихся охраны окружающей среды [10]. Так, определено право на распространение научно обоснованной экологической информации, обмен такой информацией и повышение осведомленности общественности в жизненно важных экологических проблемах, которые возникают.

Итак, на современном этапе развития человечества влияние его деятельности на окружающую среду не может иметь предсказуемых последствий. Экологическое образование, воспита-



ние и культура граждан определяют не только сущность государства, но и благополучие и здоровье нации.

В.В. Наместник отмечает, что особенности гражданского общества в Украине ограничивают эффективность внедрения мировых практик, поэтому необходим синтез украинского и европейского опыта функционирования общественных экологических организаций. Поэтому соглашаемся с мнением ученого о том, что полезным для украинских общественных экологических организаций является заимствование зарубежного опыта относительно функциональной структуры повышения уровня участия и ответственности каждого члена общественной организации в процессах формирования и реализации экологической политики [11, с. 367–368]. Тем самым развитие экологического сознания будет находиться на другом уровне, будет иметь более высокое позиционирование экологических интересов.

Д.А. Ветвицкий отмечает, что общественное развитие должно быть поддержано государственной инициативой, а именно государственной экологической политикой. Соглашаемся с исследователем в том, что в условиях глобализации важным направлением перспективного экологического развития в Украине является стимулирование природоохранной деятельности и повышение уровня экологической безопасности с целью поддержания и установления международного экологического порядка для всех государств [12, с. 120].

Но в сфере реализации норм возникает больше проблем. Например, нет четких протоколов распространения экологической информации, почти отсутствует нормирование совместного принятия решений с общественностью в решении экологических вопросов, существует нехватка средств для проектов организаций, основной целью которых является защита окружающей среды.

В этом случае А.Г. Стегний предлагает обратить внимание на массовое экологическое сознание общественности как одной из базовых характеристик способности социальной общности выступать не только носителем, но и интерпретатором собственных экологических интересов [13, с. 88].

Тем самым экологический интерес определяется как направленность территориально очерченных социальных субъектов на значимые для них объекты социальных отношений и как реальная причина их деятельности, связанная с удовлетворением актуальных экологических потребностей, обусловленных объективным положением этих субъектов в системе социально-экологических отношений [14, с. 96].

Среди политических факторов появления противоречий между властью и негосударственными организациями следует прежде всего выделить восприятие власти многими организациями как своего врага или по крайней мере недружественную силу.

Уважение к природе признано одной из фундаментальных ценностей в Декларации тысячелетия ООН [15]. Его формирует экологическая культура, духовность, сознание. Исследования национальной экологической политики Украины и ее аспектов позволяют отметить, что Украина имеет значительный эколого-культурный потенциал, который может быть реализован благодаря активному международному сотрудничеству с приграничными странами [16, с. 38].

Выводы. Вопросы экологизации гражданского общества на современном этапе развития человечества должно регулировать влияние его деятельности на окружающую среду. Экологическое образование, воспитание и культура граждан определяют не только сущность государства, но и благополучие, здоровье нации. Новое регулирование участия общественности должно предусматривать детальную и четкую процедуру, которая бы охватила вопросы, определенные Орхуской конвенцией, вместе с содержанием и формой сообщения общественности, временными рамками для консультаций, доступом к проектной документации, в форме консультаций с общественностью, участия общественности в экологическом разрешительном процессе.

Гражданское общество в целом принимает активное участие в формировании и реализации экологических интересов и решении экологических проблем путем доступа к информации, доступа к правосудию и непосредственного участия в процессе принятия

экологически значимых решений. Основным вызовом международному сообществу остается обеспечение экологического равновесия и устойчивого развития как в собственном государстве, так и на уровне мирового сообщества, в чем украинская общественность должна принимать активное участие.

Список использованной литературы:

1. Сарайкина Г.С. Глобализация в современном мире / Г.С. Сарайкина // Аспекты : сборник статей по философским проблемам истории и современности. К 250-летию МГУ им. М.В. Ломоносова / отв. ред. П.Н. Костылев. – М. : Современные тетради. – 2005. – С. 167–177.
2. Лебедев І.В. Соціальна складова розвитку економічного потенціалу за умов глобалізації / І.В. Лебедев // Вісник Хмельницького національного університету. – 2012. – Т. 2(190). – № 4. – С. 255–259.
3. Бірюков Р.М. Глобалізація та її вплив на правову сферу / Р.М. Бірюков // Порівняльно-правові дослідження. – 2009. – № 2. – С. 36–40.
4. Войтович Р.В. Місце, роль та функції національної держави в контексті сучасних глобалізаційних процесів / Р.В. Войтович // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 70–81.
5. Чубко Т.П. Глобалізація: поняття, вплив на сучасні державу і право / Т.П. Чубко // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 396–405.
6. Бринчук М.М. Концепція розвитку екологічного законодавства Російської Федерації / М.М. Бринчук. – СПб. : Изд-во юрид. ин-та, 2009. – 168 с.
7. Гетьман А.П. Екологічна функція держави в сучасних глобалізаційних процесах / А.П. Гетьман // Проблеми законності : сб. науч. тр. / НЮУ им. Ярослава Мудрого. – Х. : Нац. юрид. ун-т им. Я. Мудрого, 2015. – Вып. 128. – С. 158–167.
8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – С. 12. – Ст. 1191.



9. Сиякевич І.М. Екологізація суспільного розвитку як інструмент подолання екологічних загроз / І.М. Сиякевич // Регіональна економіка. – 2011. – № 4. – С. 14–20.

10. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20: будущее, которое мы хотим». – А/CONF.216/L.1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_russian.pdf.pdf.

11. Наместник В.В. Функціонування громадських екологічних організацій: зарубіжний досвід для України / В.В. Наместник // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 1(43). – С. 363–369.

12. Ветвицький Д.О. Напрями та пріоритети розвитку державної екологічної політики України в умовах глобалізації / Д.О. Ветвицький // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2013. – Вип. 1. – С. 108–121.

13. Стегній О.Г. Сталий розвиток суспільства: уявлення громадської думки в Україні / О.Г. Стегній // Український соціум (Google Scholar, Index Copernicus (Польща)). – 2014. – № 4(51). – С. 86–95.

14. Стегній О.С. Інституціоналізація екологічних інтересів у суспільстві соціогенних ризиків / О.С. Стегній. – К. : Інститут соціології НАН України, 2002. – 380 с.

15. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/995_621/

16. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку : Документ підготовлено в рамках проекту ПРООН/ГЕФ «Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління в Україні». – К. : ПРООН Україна, 2007. – 185 с.

ФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Владимир ПАХОМОВ,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой судопроизводства и международного права
Сумского государственного университета

Summary

The content of “form of control” is revealed. The author provides analysis of modern scientific approaches to the identification of specific features of forms of control and supervisory activities in the sphere of land relations. The basic forms of control and supervisory activities of the subjects of control in the sphere of land relations in Ukraine are outlined. The author notes that each of the considered forms of control has its own particular use, but, in the aggregate, all of them are aimed at achieving this objective and the implementation of the relevant tasks of control and supervisory activities in the sphere of land relations.

Key words: control, supervision, control and supervisory activities, forms of control and supervisory activities, state control, land relations.

Аннотация

Раскрывается содержание понятия «формы контроля». Дается анализ современных научных подходов к выявлению специфики форм контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Выделены основные формы контрольно-надзорной деятельности субъектов контроля в сфере земельных отношений в Украине. Автор отмечает, что каждая из рассмотренных форм контроля имеет свои особенности применения, но в совокупности все они направлены на достижение поставленной цели и реализацию соответствующих задач контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, формы контрольно-надзорной деятельности, государственный контроль, земельные отношения.

Постановка проблемы. В системе государственного регулирования земельных отношений особое место занимает государственный контроль, выступающий необходимым условием функционирования правового государства, важнейшим фактором развития национальной экономики.

Актуальность темы исследования. Контрольная деятельность была предметом исследования таких ученых, как В. Аверьянов, В. Андрейцев, Ю. Битяк, С. Боголюбов, Н. Гавриш, Е. Галиновская, Ю. Жариков, И. Красов, В. Курило, Г. Ларионов, В. Петров, В. Семчик, Н. Шульга и другие. Однако, несмотря на большой интерес к данной тематике, следует отметить, что ряд проблемных моментов, связанных с определением и классификацией форм контроля в сфере земельных отношений, нуждается в уточнении, что и обуславливает актуальность статьи.

Целью статьи является изучение форм контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений,

что предусматривает определение понятия «форма контроля», анализ современных научных подходов к выявлению специфики форм контроля в земельной сфере, а также определение основных форм контрольно-надзорной деятельности субъектов контроля в сфере земельных отношений, закреплённых законодательством Украины.

Изложение основного материала. Контрольно-надзорная деятельность в сфере земельных отношений представляет собой деятельность, осуществляемую государственными, самоуправленческими и общественными субъектами, наделёнными различным объёмом контрольно-надзорных полномочий, с целью обеспечения соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами земельного законодательства. Внешнее проявление контрольной деятельности субъектов контроля в правовой науке фиксируется с помощью понятия «форма контро-



ля», или «форма контрольной деятельности».

Справочная литература определяет понятие «форма» как внешний вид, внешнее отражение содержания, способ осуществления какого-либо явления [1, с. 489]. Исходя из того, что общенаучное толкование формы связывается с категорией содержания, анализ сущности форм контроля возможен с помощью изучения содержания такого понятия, как «форма управленческой деятельности», под которой в современной административно-правовой науке понимают внешнее проявление конкретных действий, осуществляемых органами государственного управления для реализации поставленных перед ними задач [2, с. 85]; фиксированные проявления практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций, обеспечению их жизнедеятельности [3, с. 141]. По мнению В. Кобзаренко, в формах государственного управления компетенция государственных органов приобретает своё предметное содержание, поэтому формы государственного управления следует рассматривать как «выработанные на практике постоянные способы фиксации функциональной организации и совокупности оптимальных приёмов и методов, с помощью которых субъектом управления достигается поставленная цель» [4, с. 414]. Таким образом, формы закрепляются в специальных (общих и индивидуальных) положениях и уставах, регламентирующих деятельность субъектов управления (органов, организаций, учреждений, должностных лиц). При этом для решения тех или иных управленческих дел субъекты управления должны использовать те формы, которые установлены законодательством специально для применения соответствующих мер воздействия [5, с. 95].

Понятие «формы контроля» применительно к сфере земельных отношений, по мнению современных исследователей, следует рассматривать как внешние проявления полномочий уполномоченных на реализацию контролирующих функций соответствующих органов (и их должностных лиц), в которых реализуются права и обязанности, закреплённые в законодательстве [3, с. 149]. Формы государствен-

ного земельного контроля чаще всего рассматриваются как определённые направления практической деятельности органов государственной власти, осуществляющих контроль за использованием и охраной земель [6, с. 10], как закреплённые нормами права способы осуществления государственными органами и должностными лицами своих контрольных полномочий в сфере земельных отношений с целью выполнения поставленных перед ними задач [7, с. 5].

Обобщая существующие научные подходы к определению понятия «формы контроля», формы контроля в сфере земельных отношений предлагаем рассматривать как чётко определённые и нормативно регламентированные направления деятельности контролирующих органов (их должностных лиц), необходимые для достижения установленной цели и реализации соответствующих задач.

В современной правовой науке не существует единого подхода к определению конкретных форм контроля. Так, О. Андрийко выделяет такие основные формы контроля, как ревизия и проверка [8, с. 24]. В. Гаращук к формам контроля наряду с проверкой и ревизией относит истребование отчетов, рейды и осмотры [9, с. 17]. Изучая государственный контроль в современной Украине, В. Шестак не использует непосредственно термин «формы контроля», а ведёт речь о «правовых средствах» достижения целей контрольной деятельности (что, собственно, и составляет содержание формы контроля как внешнего проявления контрольной деятельности), относя к ним статистические наблюдения, бухгалтерскую отчетность, бухгалтерский учёт, отчёт, экспертизу, аудит, лицензирование, аттестацию, регистрацию [10, с. 69]. По мнению В. Колпакова, конкретными примерами «способов действий» субъектов управления, в которых выражается содержание управленческой деятельности, могут быть следующие: издание акта управления, принятие решения, проведение совещания, назначение ревизии, выдача разрешения, регистрация предприятия, осуществление контроля, запрет [11, с. 208–209]. Относительно использования таких подходов к определению направлений контрольно-надзорной деятельности

следует согласиться с точкой зрения А. Музычука, который отмечает, что хотя близким к «форме» по смыслу терминам «приём», «способ», «средство» также присуще отражение внешнего проявления, наиболее общим среди них всё же является термин «форма» [12, с. 41].

Анализ вопросов государственного контроля использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения позволил Т. Кичилук к формам государственного контроля отнести проверку, наблюдение, обследование, инвентаризацию, инспектирование и надзор [6, с. 10]. Классифицируя государственный контроль в земельной сфере в зависимости от того, каким образом осуществляются действия субъектом контроля, А. Бондарь отмечает, что контроль может осуществляться с помощью проведения проверок, аудита, осмотра, ревизии и другими способами, предусмотренными законодательными актами [13, с. 102]. Р. Емец, исследуя административно-правовые основы осуществления государственного контроля в сфере земельных отношений, наличие достаточно большого перечня различных видов и форм государственного контроля в сфере земельных отношений объясняет большим количеством государственных органов, участвующих в его реализации. По мнению исследователя, разнообразие форм контроля позволяет контролирующему субъекту в пределах своих полномочий избирать именно ту форму, которая является наиболее уместной в конкретной ситуации; таким образом, её применение будет производить наибольший эффект [7, с. 10].

Анализ различных подходов к определению и классификации форм контроля позволил современным исследователям выделить, несмотря на наличие большого количества форм контрольно-надзорной деятельности, определённые общие признаки, присущие всем существующим формам. Так, А. Музычук отмечает следующие основные моменты:

- с помощью форм контроля субъект контроля осуществляет предоставленные ему контрольные полномочия (чем шире такие полномочия, тем разнообразнее формы контроля);
- с помощью форм контроля контрольные действия субъекта вопло-



щаются в определённые внешние формы;

– формы контроля реализуются с помощью соответствующих методов и конкретных действий;

– формы контроля зависят от цели и задач контроля, компетенции и полномочий субъекта контроля, видов контроля, предмета контроля;

– наиболее распространёнными формами контроля являются проверка и наблюдение (в отличие от проверки, в отдельных случаях предусматривающей непосредственное вмешательство в оперативную деятельность подконтрольного объекта, наблюдение такого вмешательства не предусматривает, в силу чего имеет профилактический характер);

– некоторые формы контроля (в частности, служебное расследование, инспектирование, инвентаризация и другие) имеют чётко определённую процедуру реализации, соблюдение которой является обязательным для должностных лиц, их производящих, а некоторые избираются субъектами контроля по собственному усмотрению согласно предоставленным полномочиям [12, с. 46].

Таким образом, как подчёркивает учёный, конкретная форма контроля зависит от цели и задач, компетенции и полномочий субъекта контроля, видов и предмета контроля, которые следует избрать критериями (основаниями) для их классификации. Так, если целью контроля является изучение всех направлений работы подконтрольного объекта, то используются такие формы контроля, как комплексная проверка или комплексное инспектирование. Если целью контроля является ознакомление с одним направлением деятельности подконтрольного объекта, применяется выборочная проверка. Что же касается такого критерия классификации форм контроля, как уровень компетенции и полномочий субъекта контроля, то чем выше их уровень, тем большее количество форм контроля может применить субъект контроля (проверить деятельность подконтрольного объекта лично; направить на подконтрольный объект проверяющих; заслушать информацию о выполнении; назначить экспертизу и т. п.) [12, с. 46]. К общим формам контроля, характерным для всех без исключения субъектов контроля, А. Му-

зычук предлагает отнести следующие: проверку; наблюдение; осмотр; опрос; получение необходимой информации; мониторинг; надзор; анализ; ознакомление со статистической отчётностью; изучение материалов, содержащихся в средствах массовой информации, и другие [12, с. 47].

М. Студеникина к признакам контрольных отношений, возникающих между субъектом и объектом контроля, относит также выражение контроля в административно-правовой форме [14, с. 20]. На необходимость осуществления государственного контроля в рамках определённой правовой формы указывают и современные исследователи [2, с. 88]. Действительно, внешнее проявление государственного контроля находит своё закрепление в правовых нормах. Поэтому следует отметить, что любая контрольно-надзорная деятельность (в том числе и в сфере земельных отношений) осуществляется в предусмотренных правовыми нормами формах и с соблюдением необходимых процедур. Согласимся также с точкой зрения современных исследователей, согласно которой в правовой форме контроля необходимо различать материально-правовую форму как совокупность предусмотренных правовыми нормами полномочий субъекта контроля, с помощью которых он реализует контрольную функцию (регистрация, лицензирование, проверка, ревизия, получение отчётности и административных данных, ведение государственных реестров и т. п.), и процессуальную правовую форму контроля – основания и порядок (процедуры) осуществления контрольных мероприятий (контрольное производство) [2, с. 89].

Так, Е. Попович отмечает, что сам термин «форма» относительно контрольной деятельности имеет чётко определённый смысл: «...это юридическая процедура, которой должностные лица контролирующих органов обязаны придерживаться во время осуществления своих функций» [3, с. 149–150]. Поэтому формы контроля в сфере земельных отношений можно определить как единый комплекс мер, объединённых предметом контрольной деятельности и единством соответствующего нормативно-правового обеспечения. Так, Закон Украины «Об ос-

новных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» определяет проведение проверок, ревизий, осмотров и других действий «мерами государственного надзора (контроля)», а способом его реализации – «процедуры осуществления государственного надзора (контроля)» (ч. ч. 3, 6 ст. 1) [15].

Действующее законодательство Украины, не давая чёткого определения форм контроля, выделяет их большое количество в различных областях правоотношений. В частности, Закон Украины «О государственном рыночном надзоре и контроле непивной продукции» указывает, что формами надзора являются следующие: 1) проверки характеристик продукции, в том числе отбор образцов продукции и их экспертиза (испытание); 2) ограничительные (корректирующие) меры, включающие ограничение предоставления продукции на рынке; запрет предоставления продукции на рынке; изъятие продукции из обращения; отзыв продукции; 3) контроль выполнения решений о применении ограничительных (корректирующих) мер; 4) предупреждение органами рыночного надзора потребителей (пользователей) о выявленной этими органами опасности, которую представляет продукция (п. 1 ст. 22) [16].

Закон Украины «Об основных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» определяет такие формы (меры) государственного контроля, как проверки, ревизии, осмотры, наблюдение и другие действия, которые осуществляются планоно или внепланоно [15, ст. 1]. Осуществление государственного контроля путём проведения проверки и/или наблюдения закрепляют также нормы Кодекса гражданской защиты Украины, Налогового кодекса Украины, Таможенного кодекса Украины.

Большое количество форм контроля предусмотрено в Законе Украины «О пограничном контроле». К ним, в частности, относятся следующие: проверка документов; досмотр лиц, транспортных средств, грузов; проверка выполнения иностранцами, лицами без гражданства условий пересечения государственной границы в случае въезда в Украину, выезда из Украины и транзитного проезда по территории



Украины; регистрация иностранцев, лиц без гражданства и их паспортных документов в пунктах пропуска через государственную границу; проверка автомобильных транспортных средств и др. (ч. 4 ст. 2) [17]. В Законе Украины «О государственной контрольно-ревизионной службе в Украине» отмечается, что государственный финансовый контроль осуществляется государственной контрольно-ревизионной службой путём проведения государственного финансового аудита, проверки государственных закупок и инспектирования (ч. 2 ст. 2) [18].

Таким образом, можно отметить достаточно большое количество форм контрольно-надзорной деятельности, которая реализуется в различных сферах правоотношений. Каждая из указанных форм имеет свои особенности применения, но в совокупности они направлены на достижение поставленной цели и задач контрольно-надзорной деятельности в определённой сфере общественных отношений.

Специфика контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений непосредственно связана с особенностями объекта контроля. К её характерным особенностям следует отнести разнонаправленность (поскольку земля является многофункциональной категорией), всеохватность (охватывает все категории земель на территории страны), постоянность, осуществление специальными государственными органами и направленность на рациональное использование и охрану земель [19, с. 110]. Формы контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений также непосредственно зависят от её видов и подвидов [12, с. 47]. Земельный кодекс Украины подразделяет контроль в сфере земельных отношений по субъектам его осуществления на такие основные виды, как государственный, общественный и контроль, осуществляемый органами местного самоуправления [20, ст. 188–190]. Отмечая важное значение самоуправленческого и общественного видов контроля, необходимо подчеркнуть, что особого внимания требует государственный контроль за использованием и охраной земель, так как именно этот вид контроля является определяющим в данных правоотношениях.

Ключевыми нормативно-правовыми актами, непосредственно определяющими и закрепляющими конкретные формы государственной контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений в Украине, являются законы Украины «Об основных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности», «Об охране земель», «О государственном контроле за использованием и охраной земель».

Закон Украины «Об основных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» определяет такие формы государственного контроля, как проверки, ревизии, а также досмотры, обследования и другие действия, осуществляемые планоно или внепланово [15, ст. 1]. Таким образом, основными формами государственного контроля как проявления юридически значимых процедур контрольно-надзорной деятельности являются проверки и ревизии, но вместе с тем, как свидетельствует практика, чаще всего в пределах осуществления контроля в данной сфере правоотношений применяются проверки и наблюдение (мониторинг) [21, с. 540].

Закон Украины «Об охране земель» устанавливает, что систему мер в сфере охраны земель составляют государственная комплексная система наблюдения (включающая топографо-геодезические, картографические, грунтовые, агрохимические, радиологические и другие наблюдения и разведку состояния земель и грунтов, их мониторинг); разработка общегосударственных и региональных программ использования и охраны земель, документация по землеустройству в области охраны земель; создание экологической сети; осуществление естественно-сельскохозяйственного, эколого-экономического, противоэрозийного и других видов районирования (зонирования) земель; экономическое стимулирование внедрения мер по охране и использованию земель и повышению плодородия грунтов; стандартизация и нормирование [22, ст. ст. 22, 23].

Закрепляя основы организации и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, соблюдением требований

законодательства Украины об охране земель и проведении мониторинга грунтов, Закон Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель» устанавливает, что контрольно-надзорная деятельность осуществляется с помощью проведения проверок; рассмотрения обращений юридических и физических лиц; участия в принятии в эксплуатацию мелиоративных систем и рекультивированных земель, защитных лесонасаждений, противоэрозийных гидротехнических сооружений и других объектов, сооружаемых с целью повышения плодородия грунтов и обеспечения охраны земель; рассмотрения документации по землеустройству, связанной с использованием и охраной земель; проведения мониторинга грунтов и агрохимической паспортизации земель сельскохозяйственного назначения [23, ст. 9].

Необходимо также отметить, что порядок реализации основных форм государственного контроля в сфере земельных отношений регулируется самостоятельными нормативно-правовыми актами. Так, в частности, в соответствии с Порядком планирования и осуществления контрольных мероприятий по вопросам проверки состояния соблюдения субъектами хозяйствования требований земельного законодательства плановые и внеплановые мероприятия осуществляются с помощью проведения проверок и обследования земельных участков [24, п. 1.4].

Выводы. Таким образом, анализ научных исследований и действующих нормативно-правовых актов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений в Украине, позволяет отметить достаточно большое количество форм контроля, которые используются при регулировании данных правоотношений. Наиболее распространёнными из них являются проверка и наблюдение (мониторинг), их проведение регулируется самостоятельными нормативно-правовыми актами. Следует также отметить, что каждая из рассмотренных форм контроля имеет свои особенности применения, но в совокупности все они направлены на достижение поставленной цели и реализацию соответствующих задач контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.



Список использованной литературы:

1. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. : Е. Губский, Г. Кораблёва, В. Лутченко. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 576 с.
2. Остапович Г. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г. Остапович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 205 с.
3. Попович Є. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Є. Попович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 192 с.
4. Кобзаренко В. Основные вопросы государственного управления / В. Кобзаренко. – М. : Юрист, 1997. – 619 с.
5. Основы управления в органах внутренних дел : [учебник] / под ред. А. Коренева. – М. : МЮИ МВД России ; Щит-М, 1996. – 342 с.
6. Кичилук Т. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. Кичилук ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2007. – 19 с.
7. Ємець Р. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Р. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. – К., 2011. – 19 с.
8. Андрійко О. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 42 с.
9. Гарашук В. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Гарашук ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. – 38 с.
10. Шестак В. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) : [монографія] / В. Шестак. – Х. : Основа, 2003. – 208 с.
11. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
12. Музичук О. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. Музичук // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1. – С. 41–48.
13. Бондар А. Класифікація державного контролю за організацією та здійсненням господарської діяльності / А. Бондар // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 100–103.
14. Студеникина М. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М. Студеникина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 159 с.
15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 березня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – С. 389.
16. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 21. – Ст. 144.
17. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.
18. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – С. 110.
19. Виговська Н. Державний фінансовий контроль у системі регулювання земельних відносин / Н. Виговська, О. Стебляк // Галицький економічний вісник. – 2012. – № 4(37). – С. 104–111.
20. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
21. Орехова І. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності / І. Орехова // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 60. – С. 535–542.
22. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
23. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
24. Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 лютого 2013 р. № 132 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 23. – Ст. 790.



ПРИЗНАКИ ОТНОШЕНИЙ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Владимир ПОГРЕБНЯК,

соискатель кафедры гражданского права № 2
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

Article is devoted to research of specifics of the relations of consumer crediting, and also establishment of signs which characterize them as independent legal relationship in system of credit obligations. Is defined that the relations of consumer crediting are credit obligations, and have the specific signs allowing to distinguish them from other transactions of credit type. It is argued that these relations develop in the sphere of consumer relations, they are regulated by the legislation on protection of consumer rights. Locates that consumer crediting is characterized by special subject structure, existence of the special purpose of its emergence and availability as well as the payment. Stipulates that consumer crediting is inherent in the total credit obligations, which include the repayment, urgency, payment, cash and differentiated nature.

Key words: credit, consumer credit, consumer lending relationship, signs of consumer credit.

Аннотация

Статья посвящена исследованию специфики отношений потребительского кредитования, а также установлению признаков, которые характеризуют их как самостоятельные правоотношения в системе кредитных обязательств. Определяется, что отношения потребительского кредитования являются кредитными обязательствами и имеют свои специфические признаки, позволяющие выделить их среди иных сделок кредитного типа. Аргументируется, что данные отношения складываются в сфере потребительских правоотношений, в связи с чем они регулируются законодательством о защите прав потребителей. Обосновывается, что потребительское кредитование характеризуется особым субъектным составом, наличием специальной цели, которая состоит в удовлетворении личных, семейных, домашних нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а также платностью. Устанавливается, что потребительскому кредитованию присущи общие признаки кредитных обязательств, среди которых можно назвать возвратность, срочность, платность, денежный и дифференцированный характер.

Ключевые слова: кредит, потребительский кредит, отношения потребительского кредитования, признаки потребительского кредитования.

Постановка проблемы. В современных экономических условиях наблюдается стремительное развитие сферы потребительского кредитования, увеличиваются его объемы и распространение в обществе. Доступность получения потребительского кредита создает определенные правовые проблемы, которые в целом сводятся к недостаточности правового регулирования этих отношений. Следует отметить, что на данном этапе развития гражданского законодательства Украины нормы о банковском кредитовании не учитывают специфики исследуемого вида кредитования, а отсутствие четкости в формулировках некоторых нормативно-правовых актов приводит к их неоднозначному толкованию, что в свою очередь вызывает ряд проблем в правоприменительной практике. Существующая на сегодня широкая финансовая деятельность банков по выдаче кредитов физическим лицам, а также необходимость специальной правовой регламентации отношений потребительского кредитования обуславливают актуальность установления специфики таких отношений, а также определения признаков, которые отличают их от смежных гражданско-правовых институтов.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием в научной юридической литературе фундаментальных работ, посвященных исследованию данной проблемы.

Состояние исследования. Анализом теоретических и практических вопросов в сфере кредитования занимались такие отечественные и зарубежные ученые, как М.М. Агарков, М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, Л.Г. Ефимова, А.Ф. Иоффе, Е.С. Компаниец, В.В. Луц, Л.А. Лунц, Д.И. Мейер, Г.А. Майданик, Л.А. Новоселова, А.Н. Олейник, А.П. Орлюк, Э.Г. Полонский, Е. Роде, М.Г. Розенберг, Г. Саватье, Е.А. Суханов, А.А. Флейшиц, Ю.И. Чалый, Г.Ф. Шершеневич и другие. Несмотря на большое количество научных трудов, посвященных исследованию кредитных правоотношений, особенности отношений потребительского кредитования является малоизученными.

Целью статьи является исследование специфики отношений потребительского кредитования, установление их признаков, которые отличают их от иных кредитных обязательств.

Изложение основного материала. По своей правовой природе отношения

потребительского кредитования прежде всего являются кредитными, поэтому им присущи все признаки, характеризующие правоотношения данного вида, в то же время они имеют свои особенности, чем отличается от традиционного договора банковского кредита и иных кредитных обязательств.

Анализируя положения действующего гражданского законодательства Украины, можно сделать вывод, что отношениям потребительского кредитования присущ особый субъектный состав. Так, заемщиком по договору о предоставлении потребительского кредита выступает потребитель, которым является физическое лицо, приобретающее товары, работы и услуги для своих личных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности или выполнением обязанностей наемного работника (ст. 1 Закона Украины «О защите прав потребителей» [1]), наделенное гражданской правосубъектностью и кредитоспособностью, которому в свою очередь противостоит кредитор. Согласно проекту Закона Украины «О потребительском кредитовании» последним признается банк либо иное финансовое (кредитное) учреждение, которое в соответствии с законодатель-



ством имеет право оказывать финансовые услуги [2].

Из приведенной выше нормы можно сделать вывод, что в тексте законопроекта предложено достаточно широкое значение понятия субъектов потребительского кредитования. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» к финансовым учреждениям относятся банки, кредитные союзы, ломбарды, лизинговые компании, доверительные общества, страховые компании, учреждения накопительного пенсионного обеспечения, инвестиционные фонды и компании, а также другие юридические лица, исключительным видом деятельности которых является предоставление финансовых услуг, а в случаях, прямо определенных законом, – других услуг (операций), связанных с предоставлением финансовых услуг [3]. Следует обратить внимание, что не все из названных в законе участников гражданского оборота (например, ломбарды) могут осуществлять контроль за целевым использованием предоставленного потребительского кредита, что в свою очередь является одним из основных признаков исследуемого вида кредитования. В связи с этим достаточно целесообразным является закрепление в законодательстве критериев, которым должны соответствовать стороны договора о потребительском кредитовании, а именно ввести требование о наличии специального разрешения – лицензии на предоставление соответствующих финансовых услуг.

Исследуя специфику потребительского кредитования, следует обратить внимание на объект данных правоотношений. Прежде всего они возникают в связи с приобретением товаров, результатов работ и услуг. Согласно Закону Украины «О защите прав потребителей» под услугой понимается деятельность исполнителя по предоставлению (передаче) потребителю определенного договором материального или нематериального блага, которая осуществляется по индивидуальному заказу потребителя для удовлетворения его личных потребностей. Работой считается деятельность исполнителя, результатом которой является изготовление товара или изменение его свойств по индивидуальному заказу потребителя для

удовлетворения его личных потребностей. Понятие товара указанным нормативно-правовым актом не определяется, однако, анализируя положение ч. 1 ст. 656 Гражданского кодекса Украины, можно сделать вывод, что под термином «товар» понимаются только материальные вещи [4]. В то же время из содержания некоторых нормативных актов следует, что товаром можно также считать любую продукцию, результаты услуг, работ, результат интеллектуальной деятельности, имеющие способность отчуждаться и выступать объектом договора купли-продажи [5].

Рассматривая вопрос об установлении круга отношений, регулируемых законодательством о защите прав потребителей, следует согласиться с мнением Г.Ф. Шершеневича, который отмечал, что понятие «товар» может определяться в узком и широком аспектах. В узком значении под ним понимается все, что может выступать предметом торговых сделок (движимые вещи, ценные бумаги, труд), в широком значении товаром называют материальные предметы торговых сделок [6, с. 167]. Таким образом, отношения, возникающие при приобретении ценных бумаг, в том числе с использованием кредитных средств, не могут выступать объектом договора потребительского кредитования. В связи с этим справедливым считается положение проекта Закона Украины «О потребительском кредитовании» о том, что сфера действия данного нормативного акта не распространяется на кредитные договоры, целью которых является предоставление потребителю права совершать сделки с финансовыми инструментами, когда такие сделки совершаются с участием или посредством кредитодателя или иного профессионального участника рынка ценных бумаг [2].

Следующим признаком, определяющим специфику отношений потребительского кредитования, является их цель. Так, законодательством о защите прав потребителей регламентируются отношения, направленные на приобретение (использование) товара (работ, услуг) исключительно с целью удовлетворения личных, семейных, домашних и иных нужд физического лица, не связанных с осуществлением им предпринимательской деятельности или выполнением обязанностей на-

емного работника. При этом в данных правоотношениях можно выделить две цели: общую и специальную. Так, непосредственной (общей) целью всякого кредитного договора, в том числе и потребительского, является предоставление денежных средств в собственность. Специальная (дополнительная) цель использования потребительского кредита состоит в ограничении возможности потребления полученных средств. При этом дополнительная цель никоим образом не замещает непосредственную. Последняя состоит в обязанности кредитора (банка или другого финансового учреждения) предоставить встречное исполнение заемщику (физическому лицу).

Следует отметить, что законодательное определение специальной цели заключения договора потребительского кредитования является средством дополнительного обеспечения надлежащего исполнения заемщиком своих обязательств, состоящих в обязанности вернуть полученные кредитные средства. Установление требования о целевом использовании кредита предусматривает наличие в договоре таких прав и обязанностей сторон, как соблюдение назначения использования полученных денежных средств, обеспечение кредитору возможности осуществлять контроль за таким использованием, предоставление банку информации о заемщике, благодаря чему осуществляется контроль за расходованием суммы кредита. Согласно ч. 3 ст. 1056 Гражданского кодекса Украины в случае нарушения указанных условий договора применяются такие неблагоприятные последствия для заемщика, как, например, отказ кредитора от дальнейшего кредитования.

Исследуя вопрос о наличии специальной цели в отношениях потребительского кредитования, следует отметить, что использование в законодательстве термина «иные нужды» является достаточно противоречивым. Такая формулировка вызывает вопрос о возможности использования кредитных средств на благотворительные цели, вопрос о наличии у заемщика права передать их другому лицу, занимающемуся предпринимательской деятельностью, права приобретения за кредитные деньги акций, или использование их с целью осуществления



действий на рынке ценных бумаг. Решением поставленного вопроса будет закрепление на законодательном уровне более четких критериев специальной цели потребительского кредитования. Так, например, можно указать, что потребительский кредит выдается физическим лицам исключительно для «личных, семейных, домашних, бытовых нужд», или же установить, что данные средства предоставляются на любые законные цели, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности и/или с профессиональной деятельностью, в том числе с выполнением обязанностей работника в трудовых отношениях. Таким образом, целью потребительского кредитования будет считаться исключительно удовлетворение собственных «личных, семейных, домашних, бытовых нужд», которые априори не связаны с осуществлением предпринимательской деятельности. В связи с этим можно предложить такое понятие договора потребительского кредитования: договор, по которому кредитор обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику – физическому лицу для удовлетворения личных, семейных, домашних, бытовых нужд в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возратить полученную сумму и уплатить проценты за пользование им.

Следующим признаком, отличающим отношения потребительского кредитования от смежных гражданско-правовых конструкций, является их платность. Исходя из этого, неправомерным считается рекламирование так называемых беспроцентных кредитов, что в свою очередь противоречит правовой сущности кредитования.

Следует обратить внимание, что на практике часто возникают споры по поводу возмездности или безвозмездности договора в случае, когда плата была произведена не участником обязательства, а третьим лицом [7, с. 70]. Поскольку возмездным традиционно в научной цивилистической литературе считается договор, субъект которого за выполнение своих обязательств должен получить плату (либо иное встречное удовлетворение), факт оплаты третьим лицом, а не самим приобретателем товара, работы или услуги не имеет правового значения.

Поскольку отношения потребительского кредитования прежде всего являются кредитными обязательствами, для них также характерны все признаки последних. Отличительными характеристиками кредитных правоотношений в научной цивилистической литературе называют возвратность, срочность, платность, обеспеченность, их целевой, денежный и дифференцированный характер.

Рассматривая указанные признаки, следует отметить, что возвратность кредита означает установление в договоре обязанности заемщика вернуть сумму предоставленных кредитором денежных средств после завершения цели их использования. Такой признак, как срочность, отражает наличие у заемщика обязанности по возврату суммы полученных средств в срок, установленный договором. Платность заключается в возложении на заемщика обязательства не только вернуть полученные в кредит средства, но и уплатить проценты за их использование. Обеспеченность характеризует необходимость обеспечения имущественных прав кредитора в случае нарушения заемщиком взятых на себя обязательств.

Необходимость выделения целевого критерия как общего признака кредитных правоотношений считается недостаточно аргументированной. Часть 3 ст. 1056 Гражданского кодекса Украины предусматривает предоставление кредита со специальным целевым назначением. Устанавливается, что в случае нарушения заемщиком обязанности целевого использования кредита кредитор вправе отказаться от дальнейшего кредитования. Из редакции указанной нормы следует, что включение в условия кредитного договора специальной цели использования денежных средств имеет диспозитивный характер. При этом необходимо учитывать, что это не касается целевого критерия как признака отношений потребительского кредитования, который, напомним, заключается в получении товаров, работ, услуг в целях удовлетворения личных, семейных, домашних нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Такой признак, как дифференцированный характер кредитных отношений, отражает наличие разных подходов со стороны кредитора к потенци-

альным заемщикам и требует отдельного исследования. С одной стороны, большинство договоров, заключаемых с участием потребителей, имеет публичный характер, с другой – в кредитных отношениях платежеспособность и другие характеристики заемщиков имеют существенное для кредитора значения, в связи с чем последний вправе отказаться от предоставления кредита (ст. 1056 Гражданского кодекса Украины). Договор потребительского кредитования не является публичным. Впрочем, стоит отметить, что он содержит в себе определенные признаки соответствующего типа договоров. Так, согласно ст. 633 Гражданского кодекса Украины публичным является договор, в котором одна сторона-предприниматель взяла на себя обязанность осуществлять продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг каждому, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, медицинское, сервисное банковское обслуживание и т. п.). Условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, кроме тех, кому по закону предоставлены соответствующие льготы. Что касается договора потребительского кредитования, следует обратить внимание, что каждым банком или другим финансовым учреждением устанавливаются те или иные условия соответствующего договора, при этом они являются одинаковыми для всех потребителей, которые отвечают требованиям кредитоспособности, установленных кредитором, и которым предоставляется потребительский кредит одного типа. В соответствии со ст. 10 проекта Закона Украины «О потребительском кредитовании» до заключения договора о потребительском кредите кредитор обязан, используя свои профессиональные возможности, оценить кредитоспособность потребителя, учитывая, в частности, срок, на который предоставляется потребительский кредит, сумму кредита, доходы потребителя, а также в случае необходимости – цель получения кредита. Оценка кредитоспособности потребителя осуществляется на основании предоставленной им информации о себе и своем материальном положении, соответствующей информации, предоставленной бюро



кредитных историй, а также другой законно полученной информации, в том числе по оценке имущества, которое используется для обеспечения выполнения потребителем обязательств по возврату кредита. Кредитор не вправе требовать от потребителя предоставления сведений, которые не касаются установления его кредитоспособности, а также получение которых не регламентировано законодательством Украины. Согласно ст. 15 проекта Закона Украины «О потребительском кредитовании» договор о потребительском кредитовании заключается в порядке, установленном гражданским законодательством Украины, с учетом особенностей, определенных этим законом, на основании соответствующего заявления потребителя и оценки его кредитоспособности. Решение о предоставлении потребителю кредита принимается кредитором в срок не позже четырнадцать календарных дней с дня завершения оценки кредитоспособности потребителя. Таким образом, отказ кредитора от заключения договора потребительского кредитования допускается только на основании несоответствия потребителя установленным условиям кредитоспособности. Данный вывод является обоснованным с точки зрения защиты прав потребителей. В связи с этим во избежание предъявления кредитором завышенных требований к потребителям целесообразно закрепить на законодательном уровне типовые критерии кредитоспособности. Следует обратить внимание на то, что в иных государствах, где институт потребительского кредитования имеет более широкое распространение и, соответственно, более разработанную правовую регламентацию, уже давно введены соответствующие критерии. Так, например, в Законе США «О защите потребительского кредитования» лимит предоставляемого кредита устанавливается кратно заработной плате потребителя [8].

Последним признаком кредитных отношений, который, как правило, выделяется в научной юридической литературе, называют то, что данные правоотношения являются исключительно денежными обязательствами. При этом денежное долговое обязательство имеет универсальный характер, поскольку оно всегда возможно к выполнению

[9, с. 105, 106]. К договорам, содержащим обязанность предоставить в кредит вещи, определенные родовыми признаками, применяются положения законодательства о договоре займа, коммерческом кредитовании (ст. 1046, ст. 1057 Гражданского кодекса Украины). Порядок оплаты товаров, проданных в кредит, по договорам, содержащим условие о рассрочке платежа, регламентируется ст. ст. 694–695 Гражданского кодекса Украины. Данные сделки представляют собой особый вид коммерческого кредитования, то есть регулируют отношения, возникающие в связи с предоставлением продавцом отсрочки или рассрочки платежа за предоставленные товары. Таким образом, не возникает необходимости предоставления потребительского кредитования в виде вещей, определенных родовыми признаками.

Выводы. Проведенный анализ позволяет говорить о том, что отношения потребительского кредитования прежде всего являются кредитными обязательствами, однако имеют свои специфические признаки, позволяющие выделить их среди иных сделок кредитного типа. Так, исследуемые отношения складываются в сфере потребительских правоотношений, причисляемых в юридической литературе к особому ряду взаимоотношений субъектов, складывающихся на потребительском рынке. Данная особенность позволяет включить их в предмет регулирования законодательства о защите прав потребителей. Они характеризуются особым субъектным составом, наличием специальной цели их возникновения, а именно удовлетворения личных, семейных, домашних нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а также платностью. В то же время потребителю кредитованию присущи признаки кредитных обязательств, среди которых можно назвать возвратность, срочность, платность, денежный и дифференцированный характер.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать понятие отношений потребительского кредитования как общественных отношений, возникающих между заемщиком-потребителем (лицом, соответствующим критериям кредитоспособности) и кредитором (лицом, имеющим право на

постоянной основе предоставлять потребительский кредит), возникающих в связи с предоставлением денежных средств на основаниях срочности, платности, возвратности с целью удовлетворения личных, семейных, домашних нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Данные отношения возникают в связи с заключением сторонами договора потребительского кредитования, которое представляет собой отдельный вид кредитного договора.

Список использованной литературы:

1. Про захист прав споживачів : Закон УРСР від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
2. Про споживче кредитування : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54521.
3. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
4. Цивільний кодекс України : офіц. вид. – К. : Атіка, 2004. – 416 с.
5. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту : Закон України від 22 грудня 1998 р. № 330-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 9. – Ст. 65.
6. Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Спарк, 1999. – 387 с.
7. Корнилов Э.Г. Вопросы совершенствования законодательства о защите прав потребителей / Э.Г. Корнилов // Хозяйство и право. – 1999. – № 5. – С. 68–70.
8. Consumer Credit Protection Act, United States Code (USC) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.access.gpo.gov/uscode/title15/chapter41/html>.
9. Лунц Л.А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве / Л.А. Лунц. – М. : Статут, 2004. – 318 с.



К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ НОВОЙ МОДЕЛИ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Вадим ПОПЕЛЮК,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры хозяйственного права и процесса
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

In the article the theoretical study of the mechanisms of reforming housing and communal services, in particular tariff, under which must be created competitive environment in which the operation of the enterprises of housing and communal services will be subject to self-financing and rational use of available resources. Regulation of prices/tariffs for housing and communal services will be based on the achieved level of socio-economic development and the establishment of the position of economically justified tariffs. It carried out an analysis of normative-legal regulation in the system tariff. It is proved that the Ukrainian legislation regulating the tariff of utility services requires improvement not only in the governance reforms, but in terms of the formation of the cost of production services.

Key words: housing and communal services, housing and utility tariffs, housing and communal services, tariff.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование механизмов реформирования жилищно-коммунального хозяйства, в частности тарифообразования, в соответствии с которыми должна быть создана конкурентная среда, в которой функционирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства будет происходить на условиях самофинансирования и рационального использования имеющихся ресурсов. Регулирование цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги будет происходить с учетом достигнутого уровня социально-экономического развития и с позиции установления экономически обоснованного уровня тарифов. Осуществляется анализ нормативно-правового регулирования системы тарифообразования. Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее тарифообразование жилищно-коммунальных услуг, требует совершенствования не только в механизме управления реформами, но в части формирования затрат на производство услуг.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные тарифы, жилищно-коммунальные услуги, тарифообразование.

Постановка проблемы. Современная практика установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги не обеспечивает покрытие расходов предприятиями. Проблема роста тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг – одна из самых болезненных современности, как для населения, так и для предприятий, так и для государства в целом. При этом проблема тарифов носит двойной характер – для населения они слишком высокими, а предприятия этой отрасли работают в убыточном режиме.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточностью научного подхода в создании новой системы тарифообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины.

Состояние исследования. Научный анализ проблем тарифообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины осуществлялся многими учеными. Среди них следует назвать С.В. Барулина, О.В. Гаврилюк, Н.С. Гура, К.А. Каменеву, М.И. Скрипниченко, Л.Н. Чернышову и других.

Целью статьи является исследование созданной в Украине системы тарифообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве, системы научных

взглядов и разработок. Новизна статьи заключается в том, что сделана попытка проанализировать действующий механизм формирования экономически обоснованных тарифов в соответствии с принципами реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Изложение основного материала. В 2009 г. Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «Об Общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004–2010 гг.» от 11 июня 2009 г. № 1511-VI была утверждена Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства Украины на 2009–2014 гг. (далее – Программа).

В первом разделе этой Программы указывается, что ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве (далее – ЖКХ) продолжает усложняться, отсутствуют положительные изменения в становлении рыночных принципов хозяйствования, развитие конкуренции и привлечение частных инвестиций в предприятия отрасли.

Программой были обозначены основные проблемы отрасли: неэффективность реформирования отрасли,

которая привела к критическому состоянию основных фондов предприятий жилищно-коммунального хозяйства; несовершенная тарифная политика, которая обусловила хроническую и постоянно возрастающую убыточность предприятий; несовершенная система социальной защиты населения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, что обусловлено недостаточной информированностью населения, и другие [1].

В тоже время это лишь небольшой перечень проблем жилищно-коммунального хозяйства по состоянию на 2009 г. Однако и на сегодняшний день жилищно-коммунальное хозяйство Украины почти не затронули процессы реформирования, причем в условиях, когда в Украине уже десятый год подряд реализуется Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства.

Несмотря на достаточно длительное и широкое обсуждение ситуации на всех уровнях, жилищно-коммунальное хозяйство является одной из наиболее неэффективных сфер национальной экономики, так как проблемы ЖКХ касаются практически каждого жителя страны. Ситуация в жилищно-



коммунальном хозяйстве характеризуется низким качеством жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ), загрязнением окружающей среды, опасностью возникновения аварийных ситуаций, в том числе с тяжелыми последствиями. В то же время в такой сложной ситуации еще более актуальной становится проблема увеличения себестоимости производства ЖКУ (при их низком качестве) и, соответственно, роста тарифов, а также расходов государственного и местных бюджетов как попытки замедлить этот процесс.

При этом важно отметить, что характерной чертой современного ЖКХ Украины является то, что ни рост тарифов на ЖКУ, ни увеличение объемов бюджетного субсидирования на их возмещение, ни усилия соответствующих органов власти практически не сказываются на качестве предоставленных услуг и финансово-экономическом состоянии предприятий ЖКХ. Наоборот, несмотря на такие усилия, с одной стороны, наблюдаем недовольство населения качеством и надежностью услуг и нагнетание социального напряжения из-за постоянного увеличения их стоимости. С другой стороны, это приводит к росту финансовой нагрузки на бюджеты, ухудшению финансовых возможностей предприятий ЖКХ, невозможности развивать жилищный фонд и коммунальную инфраструктуру.

По состоянию сегодняшний день тарифы на услуги ЖКХ продолжают существенно расти. Например, постановлениями от 26 февраля 2015 г. № 220 и от 3 марта 2015 г. № 583 Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг, увеличены тарифы на электроэнергию и газ [2; 3], что в ответ вызывает социальное недовольство из-за постоянного увеличения их стоимости. На сайте официального представительства Президента Украины зарегистрирована электронная петиция от 9 сентября 2015 г. № 22/005405-еп М.Ю. Гольдарб «Об отмене драконовских тарифов и установлении справедливых цен на коммунальные услуги для населения» [4].

Таким образом, не меняя подходов к реформированию ЖКХ, в частности к формированию тарифов, ситуация в ЖКХ не изменится.

Основным документом, который определяет взаимоотношения между участниками рынка жилищно-коммунальных услуг, является Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах». В этом законе заложены механизмы реформирования, которые должны быть основаны на принципах государственной политики в сфере жилищно-коммунальных услуг. Последние направлены на создание конкурентной среды, рациональное использование имеющихся ресурсов, обеспечение функционирования предприятий ЖКХ на условиях самофинансирования, регулирование цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги с учетом достигнутого уровня социально-экономического развития.

Статья 30 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» устанавливает, что регулирование цен/тарифов базируется на таких принципах: доступности жилищно-коммунальных услуг для всех потребителей и равенства правовых гарантий; нормативного регулирования предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям по ценам/тарифами, утвержденными в установленном законом порядке; соответствия уровня цен/тарифов размерам экономически обоснованных расходов на их производство; открытости, доступности и прозрачности структуры цен/тарифов для потребителей и общества; соответствия оплаты жилищно-коммунальных услуг их наличию, количеству и качеству; гарантии социальной защиты населения при оплате за жилищно-коммунальные услуги и опережения ростом доходов населения роста цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги [5].

Несмотря на эти принципы, реформа проходит медленно и неэффективно, то есть реально не происходит улучшение ситуации относительно производства и потребления жилищно-коммунальных услуг ни в части предоставления населению качественных услуг, ни относительно оплаты жилищно-коммунальных услуг по оптимальным ценам и тарифам.

Главным в реализации начатого процесса реформирования является вопрос ценообразования в сфере жилищно-коммунальных услуг, который должен привести к установлению экономически обоснованного уровня

тарифов, то есть такого, который предусматривает формирование рациональной структуры затрат на производство соответствующих услуг и оптимальное увеличение инвестиций для поддержания инженерных сооружений в рабочем состоянии.

Понятие «экономически обоснованные тарифы» исследовали разные ученые. В частности, Л.Н. Чернышев под экономически обоснованными тарифами понимает минимально возможные тарифы, которые являются финансовой основой текущего производства жилищно-коммунальных услуг, отвечающих утвержденным параметрам качества с учетом затрат на воспроизводство основных фондов (развитие предприятия) [6, с. 123].

С.В. Барулин и К.А. Каменева считают, что экономически обоснованные тарифы должны отражать объективный уровень равновесной цены спроса и предложения; на современном этапе при формировании тарифов необходимо учитывать социальный аспект реформирования ЖКХ. При этом спрос определяется объемами и качеством услуг, подтвержденных возможностями местного бюджета и доходами семьи, а предложение характеризует величину тарифа, обеспечивающего возмещение затрат предприятия ЖКХ на расширенное воспроизводство [7, с. 117].

Также нужно отметить, что жилищно-коммунальные тарифы – это своеобразная система ставок, по которым предприятия ЖКХ реализуют свою продукцию (услуги) потребителям, поэтому структура тарифа должна учитывать социальный аспект и особенности функционирования жилищно-коммунальной отрасли в целом.

Учитывая нормативное определение жилищно-коммунальных тарифов, законодатель исходит из видов таких тарифов и полномочий органов по установлению последних.

Закон Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» в ст. 1 определяет понятие «тарифы на коммунальные услуги» по принципу видов. Тарифы на коммунальные услуги – это тарифы на тепловую энергию (кроме тарифов на производство тепловой энергии на теплоэлектроцентралях, теплоэлектростанциях, атомных электростанциях и когенерационных установках и установ-



ках с использованием нетрадиционных или возобновляемых источников энергии), транспортировку тепловой энергии магистральными и местными (распределительными) тепловыми сетями, снабжение тепловой энергией; тарифы на услуги централизованного водоснабжения и водоотвода, переработку и захоронение бытовых отходов; тарифы на услуги по централизованному отоплению, централизованному снабжению холодной воды, централизованному снабжению горячей воды, услуги по водоотводу (с использованием внутредомовых систем) для субъектов, которые являются исполнителями этих услуг [8].

Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» в зависимости от порядка утверждения тарифов жилищно-коммунальные услуги разделяет на три группы. К первой группе относятся жилищно-коммунальные услуги, цены тарифы на которые утверждают специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти; ко второй – жилищно-коммунальные услуги, цены тарифов на которые утверждают органы местного самоуправления для предоставления на соответствующей территории; к третьей – те услуги, цены тарифы на которые определяются на договорной основе.

При этом по своему экономическому содержанию жилищно-коммунальные тарифы являются разновидностью розничных цен, однако в отличие от последних они часто устанавливаются различными органами и для разных категорий населения, промышленности, предприятий.

На сегодня в Украине полномочиями по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги наделена Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг (далее – Национальная комиссия), и органы местного самоуправления в соответствии с положениями Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» и Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг».

Согласно ст. 28 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» к ведению исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов относится установление в по-

рядке и пределах, определенных законодательством, тарифов по оплате коммунальных услуг, предоставляемых предприятиями и организациями коммунальной собственности соответствующей территориальной общине [9].

Статья 5 Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» предусматривает, что Национальная комиссия устанавливает тарифы на коммунальные услуги для субъектов естественных монополий и субъектов хозяйствования на смежных рынках.

Таким образом, Национальная комиссия устанавливает тарифы на коммунальные услуги только тем субъектам естественных монополий и субъектам хозяйствования на смежных рынках, лицензирование деятельности которых она осуществляет. В свою очередь органы местного самоуправления устанавливают тарифы на коммунальные услуги для остальных предприятий, которые не подпадают под регулирование Национальной комиссии, а также устанавливают тарифы на услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий.

При этом в силу положений ч. 1 и ч. 2 ст. 10 Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» тарифы на коммунальные услуги устанавливаются в соответствии с порядками (методиками), установленными Национальной комиссией, и должны обеспечивать возмещение всех экономически обоснованных планируемых расходов на их производство с учетом планируемой прибыли.

Органы местного самоуправления также устанавливают тарифы на жилищно-коммунальные услуги в размере не ниже экономически обоснованных расходов на их производство (предоставление) согласно п. 3 ст. 31 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах».

Приведенные нормы законодательства указывают, что Национальная комиссия и органы местного самоуправления как органы государственного регулирования в сфере жилищно-коммунальных услуг, наделенные полномочиями по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги, должны устанавливать тарифы, которые обеспечивают возмещение всех

экономически обоснованных планируемых расходов на производство коммунальных услуг с учетом планируемой прибыли.

Национальная комиссия и органы местного самоуправления при установлении жилищно-коммунальных тарифов должны руководствоваться Постановлением Кабинета Министров Украины «Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги» от 1 июня 2011 г. № 869 [10].

Данным постановлением Кабинета Министров Украины утверждены следующие нормативно-правовые акты: Порядок формирования тарифов на тепловую энергию, ее производство, транспортировку и снабжение, услуги по централизованному отоплению и снабжению горячей воды; Порядок формирования тарифов на централизованное водоснабжение и водоотвод; Порядок формирования тарифов на услуги по централизованному снабжению холодной воды, водоотвод (с использованием внутредомовых систем); Порядок формирования тарифов на услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий; Порядок расчетов розничного тарифа на электрическую энергию; Порядок установления розничных цен на природный газ для населения.

Согласно требованиям этого постановления расчеты экономически обоснованных расходов осуществляют производители коммунальных услуг. При этом порядки формирования тарифов четко определяют, какие именно статьи расходов включаются в состав плановых экономически обоснованных затрат. При этом основной проблемой является то, что большинству коммунальных предприятий не удается достичь баланса между плановыми и фактическими затратами, то есть структура планового тарифа и фактические расходы, как правило, существенно отличаются. Свяzano это с несколькими факторами, основной из которых тесно связан с техническим состоянием жилищно-коммунального хозяйства.

В частности, согласно п. 4 Порядка формирования тарифов на централизованное водоснабжение и водоотвод, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 1 июня



2011 г. № 869 «Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги», формирование тарифов на централизованное водоснабжение и водоотвод осуществляется с учетом затрат на каждый вид лицензированной деятельности, учет которых ведется лицензиатом отдельно.

Согласно п. 9 Порядка для установления тарифов на централизованное водоснабжение и водоотвод лицензиат подает уполномоченным органам в печатном и электронном виде заявление и расчеты тарифов на планируемый период в установленных такими органами формах с соответствующими расчетами, подтверждающими материалами и документами, которые использовались во время их проведения.

Согласно п. п. 2.1 и 2.2 Процедуры установления тарифов на централизованное водоснабжение и водоотвод, утвержденной Постановлением Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, от 29 ноября 2013 г. № 253 (далее – Процедура), комплект документов, который подается в Национальную комиссию для установления тарифов на централизованное водоснабжение и/или водоотвод, формируется лицензиатом с соблюдением последовательности, определенной требованиями к формированию содержания материалов и комплекта документов, которые подаются для установления тарифов на централизованное водоснабжение и/или водоотвод (приложение 1) [11], в частности пояснительную записку относительно необходимости установления новых тарифов, которая включает обоснование плановых расходов лицензиата и анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности за базовый период, а также ожидаемые изменения в плановом периоде; расчеты тарифов на плановый период; годовой план лицензированной деятельности по централизованному водоснабжению и водоотводу (приложение 3); общепроизводственные расходы по централизованному водоснабжению и водоотводу (приложение 7); расчетную прибыль по централизованному водоснабжению и водоотводу (приложение 12).

Таким образом, формирование тарифов находится под влиянием фак-

торов, действие которых направлено обратно: с одной стороны, это невозможность постоянного увеличения тарифов, которая обусловлена неплатежеспособностью большинства потребителей услуг и присутствием социальных гарантий государства; с другой – необходимость установления такого уровня тарифов, который бы покрывал расходы производителя услуг.

Учитывая положения ст. 10 Хозяйственного кодекса Украины, направления экономической политики государства, прежде всего в этой отрасли, должны быть направлены на институционные преобразования путем трансформирования отношений собственности между участниками рынка жилищно-коммунальных услуг, создания эквивалентного обмена между субъектами хозяйствования; ценовая политика должна быть направлена на обеспечение эквивалентности в процессе реализации национального продукта, соблюдение необходимой паритетности цен между сферами и видами хозяйственной деятельности, а также на обеспечение стабильности цен [12].

Выводы. Ввиду того, что в этом секторе экономики действует особый механизм тарифной политики, который в современных условиях претерпевает трансформации и требует нового подхода к процессу тарифообразования, требует совершенствования системы анализа затрат на производство услуг и алгоритма формирования тарифов. Важной является проблема исследования не отдельных подотраслевых методик расчета, а и всей системы тарифообразования отрасли как системы сбалансированных показателей. Последнее обусловлено тем, что практически единственным источником доходов субъектов хозяйствования этой отрасли является основная деятельность, в которой все решается за счет двух составляющих: уровня тарифов, способных покрыть расходы, и уровня оплаты услуг потребителями. В противном случае деятельность таких субъектов будет убыточной и может привести к их банкротству.

Основанный в ЖКХ реформационный процесс не обеспечивает должных результатов по разным причинам. В частности, можно назвать неотработанный механизм управления реформами. Кроме того, инвестиционная

привлекательность отрасли находится на низком уровне: большинство предприятий работают в убыточном режиме, собственных средств на надежное обеспечение эксплуатационных потребностей не хватает. И то, и другое сегодня не отрегулировано, в результате чего отрасль находится в зоне риска.

Список использованной литературы:

1. Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр.» : Закон України від 11 червня 2009 р. № 1511-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 47–48. – Ст. 720.
2. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 26 лютого 2015 р. № 220 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 19 березня. – № 50.
3. Про встановлення роздрібних цін на природний газ, що використовується для потреб населення : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 3 березня 2015 р. № 583 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 19 березня. – № 50.
4. Об отмене драконовских тарифов и установлении справедливых цен на коммунальные услуги для населения : электронная петиция от 9 сентября 2015 р. № 22/005405-еп / М.Ю. Гольдарб [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://petition.president.gov.ua/petition/5405>.
5. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.
6. Чернышов Л.Н. Ценовая и тарифная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве / Л.Н. Чернышов. – М. : Книжный мир, 1998. – 248 с.
7. Каменева Е.А. Финансы жилищно-коммунального хозяйства / Е.А. Каменева, С.В. Барулин. – М. : Ось-89, 2003. – 192 с.
8. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 9 липня 2010 р. № 2479-VI //



Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 березня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 62. – Ст. 2472.

11. Про затвердження Процедури встановлення тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, від 29 листопада 2013 р. № 253 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 2. – Ст. 42.

12. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС УКРАИНЫ: ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И РЕФОРМИРОВАНИЕ

Мария ПОТЕМКИНА,

соискатель кафедры хозяйственного права и процесса Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article studies the organizational and legal support for the activities of the Ukrainian defense-industrial complex, determines the concept and structure of the Ukrainian defense industry in comparison with the defense industry of the Russian Federation, and The Republic of Moldova. The analysis of the legislation on the investigated problem is carried out. Gaps are identified in the regulatory and legal support of the activities of the DIC of Ukraine and proposals are made for its improvement.

Key words: defense industry complex of Ukraine, state concern, authorized business entity for management of state property in the defense industry, defense and Industrial Complex of Russian Federation.

Аннотация

В статье проводится исследование организационно-правового обеспечения деятельности оборонно-промышленного комплекса Украины, определяется понятие и структура ОПК Украины в сравнении с ОПК Российской Федерации, и Республики Молдовы. Проводится анализ законодательства по исследуемой проблеме. Выявляются пробелы в нормативно-правовом обеспечении деятельности ОПК Украины и вносятся предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: Оборонно-промышленный комплекс Украины, государственный концерн, уполномоченный субъект хозяйствования по управлению объектами государственной собственности в ОПК Украины, Оборонно-промышленный комплекс России.

Актуальность темы исследования.

Тема данной статьи не является широко освещенной в научной и учебной литературе в области хозяйственного права, но стала особенно актуальна в последние годы в Украине с началом вооруженного конфликта на Донбассе. Оборонная промышленность является развитой отраслью экономики Украины и одной из наиболее прибыльных, а сеть предприятия разветвленной. При этом, в процессе своей хозяйственной деятельности предприятия сталкиваются со многими проблемами, которые связаны именно с недостаточным урегулированием нормативными актами того или иного вопроса и коллизиями, возникающими между общими и специальными нормами актов, регулирующих хозяйственную деятельность предприятий ОПК Украины.

Состояние исследования. Данная сфера исследуется в литературе в основном в ракурсе вооруженных сил и военной мощности государства. В области хозяйственного права над исследованием текущего состояния

реформирования ОПК в ракурсе деятельности ГК «Укроборонпром» работают немногие авторы, в частности проведен анализ работ В. Горбулина, В. Шеховцова, А.В. Семенишина.

Цель и задача статьи: определить общее состояние ОПК Украины в сравнении с ОПК других стран - бывших членов советского пространства. Выявить проблемы правового регулирования сферы ОПК Украины общеорганизационного характера (определения, структура) и предложить пути их решения.

Изложение основного материала. Оборонно-промышленный комплекс, военно-промышленный комплекс – объединение производителей военной продукции, представителей Вооруженных Сил и части административного аппарата государства, которое создается с целью координации усилий в сфере научно-технического и материально-технического обеспечения потребностей национальной обороны [1].

Законом Украины «Об обороне Украины» от 6 декабря 1991 года



№ 1932 XII установлены принципы обороны Украины, а также полномочия органов государственной власти, основные функции и задачи органов военного управления, местных государственных администраций, органов местного самоуправления, обязанности предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, права и обязанности граждан Украины в сфере обороны [2].

Согласно ст. 3 данного закона подготовка государства к обороне в мирное время включает, в частности развитие военно-промышленного комплекса, создание благоприятных условий для мобилизаций, развертывания отраслей национальной экономики с целью производства вооружения, войск, техники и имущества в необходимых объемах [2].

Статьей 16 ЗУ «Об обороне Украины» установлено, что предприятия, учреждения и организации всех форм собственности в сфере обороны: выполняют государственные оборонные заказы (ГОЗ), в том числе проводят научные исследования и выполняют разработки в сфере обороны, создают и поддерживают в готовности мобилизационные мощности, сохраняют материальные ценности мобилизационного резерва; осуществляют на договорных началах производство и поставки Вооруженным Силам Украины, другим военным формированиям, созданным в соответствии с законами Украины, и правоохранительным органам продукции, выполняют другие работы, оказывают коммунально-бытовые и другие услуги, не входящие в ГОЗ [2].

В состав оборонно-промышленного комплекса Украины (ОПК) входят научно-исследовательские, испытательные организации, государственные предприятия, осуществляющие деятельность в сфере разработки, изготовления, реализации, ремонта, модернизации и утилизации вооружения, военной и специальной техники, в том числе техники двойного назначения, боеприпасов и т.д. для Вооруженных Сил Украины и участвуют в военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами.

Для сравнения приводим определение ОПК Российской Федерации: «Оборонно-промышленный комплекс России (Военно-промышленный комплекс, ВПК, ОПК) - совокупность научно-исследова-

тельских, испытательных организаций и производственных предприятий, выполняющих разработку, производство, хранение, постановку на вооружение военной и специальной техники, амуниции, боеприпасов и т. п. преимущественно для от государственных силовых структур, а также на экспорт» [3].

ВПК РФ составляют:

1) Государственные учреждения и организации - заказчики. Это могут быть как представители Министерства обороны РФ, так и других силовых ведомств и органов власти. От данных учреждений зависит принятие решений об общем перевооружении или создании отдельных новых образцов, постановка технического задания, проведение конкурса среди подрядчиков и утверждение готовых проектов. С 1 января 2008 года в России по решению Военно-промышленной комиссии все армейские закупки проводятся с помощью органа под названием «Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» [3].

2) Научно-исследовательские и опытно-конструкторские организации. Это специализированные научно-исследовательские институты и конструкторские бюро, часто закрытого типа, занимающиеся проектированием и созданием экспериментальных моделей.

3) Оборонное производство. Заводы, фабрики, верфи, занимающиеся изготовлением стрелкового оружия и боеприпасов, сборкой единиц боевой техники, летательных аппаратов, сооружением и спуском на воду военных судов, производством ядерного оружия.

4) Структурные подразделения вооруженных сил, занимающиеся проведением военных испытаний вооружений, постановкой на вооружение нового оружия, снятием с вооружения устаревшего оружия и организацией его складского хранения.

5) Международная торговля оружием. Ведется уполномоченными на то государственными предприятиями (в России - «Рособоронэкспорт»).

6) Военно-промышленное лобби, то есть объединение промышленников и предпринимателей, поддерживающих военные инициативы государства с целью получения новых заказов, для чего ими в парламент делегируются лоббистские политики.

В Российской Федерации для содействия в разработке, производстве и экспорте высокотехнологичной промышленной продукции гражданского и военного назначения в конце 2007 года было создано российскую государственную корпорацию «Ростех» со штаб-квартирой в г. Москва (полное наименование - Ростех (до 23 июля 2014 года - «Ростехнологии») - российская государственная корпорация. В её составе более 700 организаций, из которых сформировано 14 холдинговых компаний. 11 из них - в оборонно-промышленном комплексе, 3 - в гражданских отраслях промышленности, а также более 80 организаций прямого управления. Организации Ростеха расположены на территории 60 субъектов РФ и поставляют продукцию на рынки более 70 стран мира. Корпорация создана на основе имущественного вклада, осуществляемого Российской Федерацией. Полное наименование на русском языке - Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», на английском языке - State Corporation for Assistance to Development, Production and Export of Advanced Technology Industrial Product «Rostec». Сокращённо - State Corporation «Rostec». Всего в 2009 году госкорпорации было передано на баланс 437 предприятий, 30 % из них находилось в предкризисном и кризисном состоянии, 28 - в стадии банкротства, 17 предприятий не осуществляли хозяйственную деятельность, а 27 частично утратили имущество либо имели значительный риск его утраты. Руководители ряда предприятий, вошедших в «Ростех», конфликтовали друг с другом [3, 4].

Федеральным законом "О Государственной корпорации «Ростехнологии» от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 10.07.2012) декларируется, что основная цель корпорации - «содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путём обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций - разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, организаций, в которых Корпорация в силу преобладающего участия в



их уставных капиталах в соответствии с заключенными между ними договорами или иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения (далее – организации Корпорации), путём привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, а также участия в социальных и иных общественно значимых проектах в интересах государства и общества в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации» [5]

Среди отраслей, в которых работает ГК «Ростех», кроме производства вооружения и военной техники, есть такие, как автомобилестроение, авиостроение, производство двигателей, металлургия, строительство, оптика, композиционные и другие современные конструкционные материалы, медицинская техника, фармацевтика, промышленная биотехнология, радиоэлектроника, приборостроение, информационные технологии и телекоммуникации, станкостроение и производство оборудования для модернизации промышленности [3, 4].

В декабре 2015 года наблюдательный совет ГК «Ростех» одобрил стратегию развития до 2025 года. Главная цель стратегии – изменить российскую экономическую модель, разнообразив экономическую гражданскую продукцию, используя не нефтяной экспорт. Для реализации новой стратегии Ростех сформировал основные кластеры в таких отраслях, как Авиация, Радиоэлектроника и Вооружению. В авиационный кластер корпорации входят холдинговые структуры: «Вертолеты России», «Объединённая двигателестроительная корпорация», Концерн «Радиоэлектронные технологии», «Технодинамика». В радиоэлектронный кластер корпорации входят холдинговые структуры: РосЭл (объединённая компания после слияния холдингов «Российская электроника» и «Объединённая приборостроительная корпорация»), Холдинг «Швабе». Концерн «Автоматика». В кластер вооружения корпорации входят холдинговые структуры: Концерн «Техмаш», «Высокоточные комплексы», «РТ–Химкомпозит», Концерн

«Калашников», НПО «Сплав», «ЦНИИ Точмаш». На сегодняшний день, предприятиями, входящими в состав ГК «Ростех» реализуется целый ряд совместных проектов с иностранными субъектами хозяйствования.

ОПК Украины имеет похожую к ОПК РФ структуру, но имеет некоторые отличия. Так, Министерство обороны Украины, выступает, в соответствии с определенными Генеральным штабом Вооруженных Сил Украины нужд, требований и приоритетов, заказчиком государственного оборонного заказа на разработку, производство, поставку, ремонт, уничтожение и утилизацию вооружения, военной техники, военного имущества и металлолома, выполнения работ и оказание услуг, а также на поставку материальных ценностей в мобилизационный резерв Вооруженных Сил Украины [2, 6].

Термин «государственный заказ» до 1999 года употреблялся в области ОПК Украины в соответствии с определением, предоставленным ЗУ «О государственном заказе для удовлетворения приоритетных государственных нужд» от 22.12.1995 г. N 493/95-ВР [6], как средство государственного регулирования экономики путем формирования на контрактной (договорной) основе состава и объемов товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения государственных нужд, размещение государственных контрактов на ее поставку (закупку) среди предприятий, организаций и других субъектов хозяйственной деятельности Украины всех форм собственности. Для ОПК отдельного определения государственного заказа не было предусмотрено. Лишь с принятием Закона Украины «О государственном оборонном заказе» 3 марта 1999 года N 464-XIV государственный оборонный заказ (далее - оборонный заказ) - средство государственного регулирования экономики для удовлетворения научных и материально-технических потребностей по обеспечению национальной безопасности и обороны путем планирования объема финансовых ресурсов, определения видов и объемов продукции, работ и услуг, а также заключения с исполнителями государственных контрактов на поставку (закупку) продукции, работ и услуг [7].

В России в соответствии с Федеральным законом РФ «О государствен-

ном оборонном заказе» от 29 декабря 2012 года N 275-ФЗ государственный оборонный заказ - установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации [8].

Военно-промышленное лобби, как таковое, в Украине ярко не выражено, хотя Генеральный директор ГК «Укроборонпром», согласно Уставу ГК, утвержденному Постановлением Кабинета Министров Украины от 31.08.2011 г. № 993 «Некоторые вопросы Государственного концерна» «Укроборонпром» [9], имеет право вносить предложения по вопросам достижения цели деятельности, выполнение функций и полномочий Концерна, участников Концерна, полномочий органов управления Концерна Президенту Украины и уполномоченному органу управления (в том числе по вопросам исполнения государственной программой вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, долгосрочных целевых программ, государственных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества, в том числе инициировать вопрос о подаче в установленном порядке проектов нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины, касающиеся деятельности Концерна, центральным органам исполнительной власти, органам местного самоуправления.

В ОПК Украины в настоящее время нет единого объединения предприятий различных отраслей экономики, аналогичного ГК «Ростех» в России. Вместе с тем существуют субъекты хозяйствования и их объединения, отличным между которыми является подчинение разным органам государственной власти (Минобороны Украины, МВД Украины, КМУ), а общим является направление их деятельности на реализацию государственной политики в сфере ОПК, при этом продукция некоторых из них является товарами двойного назначения. Таковы Государ-



ственный концерн «Укроборонпром», Концерны «Бронетехника Украины», «Авиавоенремонт», «Техвоенсервис», Казенное предприятие «Научно-производственное объединение» Форт» Министерства внутренних дел Украины», Базовый центр критических технологий «Микротек», Государственное предприятие специального приборостроения "Арсенал", Государственное конструкторское бюро «Южное» им. М.К. Янгеля, Производственное объединение «Южный машиностроительный завод». Например, Концерн "Техвоенсервис" является государственным хозяйственным объединением, основанным на государственной собственности, созданный в 2005 году и принадлежит к сфере управления Министерством обороны Украины.

Крупнейшим же государственным объединением в области ОПК является ГК «Укроборонпром», созданный в 2010 году согласно Постановления Кабинета министров Украины от 29.12.2010г. № 1221 «О создании Государственного концерна «Укроборонпром» [10]. По своей сути, он создан по образу и подобию ГК «Ростех» в РФ. Согласно ч.1 ст.4 Закона Украины «Об особенностях управления объектами государственной собственности в оборонно-промышленном комплексе», который был принят 16 июня 2011 ГК «Укроборонпром» является уполномоченным субъектом хозяйствования по управлению объектами государственной собственности в ОПК [11]. В состав концерна входят предприятия ОПК, осуществляющие хозяйственную деятельность в сфере разработки, изготовления, реализации, ремонта, модернизации и утилизации вооружения, военной и специальной техники и боеприпасов, а также принимающие участие в военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами, а именно: предприятия бронетанковой техники, артиллерийского вооружения, автомобильной, инженерной и специальной техники; Предприятия судостроения и морской техники; Предприятия авиастроения и авиаремонта; Предприятия радиолокации, радиосвязи, и систем противовоздушной обороны; Предприятие высокоточного вооружения и боеприпасов; В отдельную группу в структуре концерна сведены предприятия-спецэкспортеры, уполномоченные государством на

осуществление внешнеэкономической деятельности в сфере экспорта и импорта товаров военного назначения и двойного применения. Эти предприятия выполняют функцию реализации вооружения и военной техники на внешних рынках, включая их послепродажное обслуживание.

В ведении концерна находятся функции стратегического планирования, координации и повышения эффективности деятельности предприятий ВПК, взаимодействия с органами государственной власти.

Исследованием правовой сущности ГК «Укроборонпром» занимался и А.В. Семенишин. По его мнению, существование этого государственного хозяйственного объединения в том виде, в котором оно сейчас есть некорректно, так как любой концерн традиционно объединяет несколько (как правило, до десятка) предприятий, связанных между собой по направлению деятельности или общей производственной целью. При этом ГК «Укроборонпром» включает в себя около 140 предприятий, которые работают в разных сферах ОПК, имеют разные технологические цели и относятся к принципиально разным сферам оборонного производства, а это, по мнению автора, существенно влияет на эффективность их деятельности и усложняет систему контроля за ней [с. 70, 12]. В какой-то мере с мнением автора согласиться можно, проведя параллель с ГК «Ростех» в РФ, которая не напрасно осуществляет свою деятельность в виде корпорации.

Согласны с мнением авторов В. Горбулина и В. Шеховцова, которые в своей статье «Экономические проблемы строительства обороны» (ж-л «Наука и оборона» №3, 2013), считают, что основная идея создания ГК «Укроборонпром» состояла в создании действенного ядра оборонной промышленности Украины за счет объединения функционирующих компаний, фирм и предприятий, которые осуществляли экспорт вооружения и военной техники и имели определенные оборотные средства, и предприятий ОПК, которым удалось, в какой-то мере сохранить свой технологический и оборонный потенциал, а также способность производить современные образцы военной техники [с. 27-31, 13].

В 2016 году «Укроборонпром» разработал стратегию реформирования

оборонно-промышленного комплекса Украины схожую со стратегией развития ОПК РФ. Она состоит из 5 ключевых инициатив: корпоратизация, кластеризация, аудит, платформа инновационных разработок, защита технологий. В 2016 году уже создана авиастроительная корпорация на базе ГП «Антонов», а корпоратизация 5 предприятий согласована с Министерством обороны Украины. Продолжается создание 4 кластеров в сфере бронетанковой техники, судостроения, высокоточного оружия, систем радиолокации, РЭБ и связи. Было разработано техническое задание для проведения независимого аудита ведущими международными консалтинговыми и аудиторскими компаниями. В октябре 2016 инициировано создание «Платформы развития инноваций» для разработки инновационных проектов в сфере обороны и привлечения инвестиций для их реализации. Кроме того, существует тенденция по переходу субъектов хозяйствования занятых в сфере ОПК из сферы управления Минобороны Украины в управление ГК «Укроборонпром».

Ключевыми целями реформирования ОПК Украины являются: надежность (обеспечение обороноспособности страны, предупреждения новых угроз безопасности государства, укрепление международного авторитета Украины), пассионарность (драйвер и стимулирование реформы оборонно-промышленного комплекса Украины, создание благоприятной регуляторной среды), инновационность (динамический шаг на опережение по развитию инноваций, привлечение к сотрудничеству всех научных звеньев, партнерство с глобальными R&D центрами), результативность (максимальная производительность, укрепление финансовой позиции, расширение рынков сбыта, развитие человеческого капитала), открытость и прозрачность (ликвидация коррупционных схем, прозрачное владение активами, благоприятная информационная политика, открытость для международных инвесторов).

Но при этом, и описанная стратегия развития, и упомянутая тенденция по смене сферы управления для предприятий ОПК являются по большей части декларативными и на практике осуществляются не быстро.

Для сравнения приведем информацию о состоянии ОПК Республики Мол-



дова. В Молдавской ССР работало множество предприятий, изготовлявших различное оборудование и комплектующие, которые в дальнейшем передавались смежным заводам, где использовались для строительства готовых систем и техники. При этом по причине географического положения республики, они не поставляли готовые образцы вооружения или техники. Ведущими предприятиями советского ОПК в Молдавии были кишиневские заводы «Топаз», «Мезон», «Сигнал», «Счетмаш» и другие, производившие различные радиоэлектронные системы и вычислительную технику для авиационной, ракетно-космической и других отраслей [14].

В первые годы независимости официально Кишиневу пришлось столкнуться с массой трудностей. С 1991 г. идет процесс сокращения объемов выпуска продукции, охвативший практически все отрасли промышленности. Наиболее сильно пострадало машиностроение, особенно его отрасли, специализированные на выпуске одного изделия или узкого ассортимента продукции, а также предприятия оборонного профиля. Причинами разрушения промышленного комплекса Молдавии, фактической ее деиндустриализации стали не только последствия разрыва экономических связей после распада СССР, но и позиция руководства страны и международных организаций, принимавших участие в разработке программ ее экономического развития. Было заявлено, что будущее Молдавии в развитии ее сельского хозяйства и она может обойтись без промышленности [15]. Кроме того, в 1992 году в Приднестровье произошел вооруженный конфликт. Ослабление экономики и отсутствие грамотной политики, направленной на сохранение промышленности, привели к плачевным результатам. По некоторым данным, в девяностых годах политики и руководители оборонных предприятий предлагали различные планы развития отрасли, которые, как показали дальнейшие события, оказались бесполезными или даже вредными. Оборонная промышленность Молдавии терпела убытки, появлялись многочисленные коррупционные схемы, а объемы производства упали почти до нуля [14]. В начале 2000х была разработана «Концепция промышленной политики Республики Молдова»,

наметившая пути выхода страны из промышленного кризиса. [15].

Некоторым предприятиям молдавского ОПК удалось выжить, понеся потери. К примеру, кишиневский завод «Топаз» по-прежнему выпускает специальное оборудование для промышленности и вооруженных сил. Основными партнерами этого предприятия являются российские организации ММПП «Салют» (г. Москва), Омское моторостроительное объединение им. П.И. Баранова и машиностроительный завод «Агат» (г. Ярославль). Похожим образом обстоит дело и с другими сохранившимися в Молдавии предприятиями оборонной промышленности – основными покупателями продукции являются их российские коллеги [14].

В начале 2011 года стало известно, что правительство Республики Молдова намерено заняться развитием оборонно-промышленного комплекса страны. Подобные планы, по данным прессы, предусматривались в проекте стратегии национальной безопасности государства. С тех пор заметные новости о развитии молдавского ОПК не появлялись. Вооруженные силы страны вынуждены эксплуатировать устаревшую технику советского производства. Модернизация молдавской армии осуществляется только за счет иностранной помощи. Так, в 2011 году США передали военным Молдавии несколько десятков автомобилей различных типов. В 2012 году официальный Вашингтон объявил о своих планах, касающихся финансовой помощи молдавским вооруженным силам. В том же 2012 году Кишинев и Рига подписали соглашение о сотрудничестве в военной сфере. [14]. О системном структурировании субъектов хозяйствования ОПК Молдовы таких как ГК «Ростех» и ГК «Укроборонпром», а также стратегиях развития самого ОПК страны информации в общедоступных источниках не имеется.

Выводы. Как видно из вышеизложенного, организация работы и развития ОПК в Украине проходит по модели, выбранной Российской Федерацией для своего ОПК, а именно: централизация управления предприятиями, которые осуществляют свою деятельность в сфере производства продукции товаров и услуг военного и двойного назначения государственными хозяйственными объединениями. Хотя и

имеет много существенных отличий, главным из которых есть число таких субъектов – в РФ – один монополист ГК «Ростех», в Украине – несколько таких объединений. Но тенденция общая – максимальная концентрация управленческих и контрольных функций в одной госструктуре.

Рассмотрев общее состояние правового регулирования деятельности предприятий ОПК Украины, ГК «Укроборонпром» мы пришли к выводу, что к этому времени в нашем государстве законодатель недостаточно уделил внимания надлежащему правовому регулированию деятельности ОПК и субъектов объектов хозяйствования, его составляют. По нашему мнению, в целях обеспечения нормального функционирования хозяйственной деятельности в ОПК, действующее законодательство по исследуемому вопросу нуждается в совершенствовании. Одним из первых таких путей предлагается предоставить официальное толкование и четкое определение законодателем понятия «Оборонно-промышленный комплекс Украины» и его структуры, четко разделить полномочия органов и субъектов управления в данной отрасли.

Список использованной литературы:

1. Шемшученко Ю.С. Юридическая энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: http://leksika.com.ua/12210605/legal/oboronno-promisloviy_kompleks.
2. Про оборону України: Закон України 06.12.1991р. №1932-ХІІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
3. Оборонно-промышленный комплекс России [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: https://ru.wikipedia.org/wiki/Оборонно-промышленный_комплекс_России
4. Ростех: Официальный Веб-сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://rostec.ru/>
5. О Государственной корпорации «Ростехнологии»: Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 10.07.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doctbody=&nd=102118338&rdk=4>
6. Про державне замовлення для



задоволення пріоритетних державних потреб: Закон України від 22.12.1995 р. № 493/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80>.

7. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 3.03.1999 р. № 464-XIV

8. О государственном оборонной заказе: Федеральный закон РФ от 29.12.2012г. № 275-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102038913&backlink=1&nd=102162473>

9. Деякі питання Державного концерну «Укроборонпром»: Постанова Кабінету міністрів України від 31.08.2011 р. № 993 [Електронний ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993-2011-%D0%BF>.

10. Про утворення Державного концерну "Укроборонпром": Постанова Кабінету міністрів України від 29.12.2010 р. № 1221 [Електронний ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1221-2010-%D0%BF>.

11. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі: Закон України від 16.06.2011 р. № 3531-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступа к докум.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3531-17>.

12. А.В. Семеншин Оборонно-промисловий комплекс України: господарсько-правові аспекти реформування: [Монографія] – Х.: Юрайт, 2015. – 192 с.

13. В. Горбулин, В. Шеховцов Экономические проблемы строительства обороны: Наука и оборона №3, 2013, с. 27-31.

14. Оборонная промышленность на постсоветском пространстве: Военное обозрение [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: <https://topwar.ru/52366-oboronnaya-promyshlennost-postsovetskom-prostranstve-chast-ii.html>

15. М. П. Раганова, В. Л. Бабурин, Г. И. Гладкевич, В. Н. Горлов, А. И. Даньшин. Экономическая и социальная география стран ближнего зарубежья : пособие для вузов., 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к докум.: <https://knigi.link/sotsialnaya-geografiya-ekonomicheskaya/promyshlennyiy-kompleks-44648.html>

ОТГРАНИЧЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ ЭКСПЕРТАМИ, ОТ СМЕЖНЫХ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ

Владимир РУБЦОВ,

аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел

Summary

The article is dedicated to the distinguishing of crimes committed by experts judging from the related socially dangerous actions. The search of common traits of the displayed sign, regarding to which the comparable objects differ, has been done by the author and the difference between the respective distinctive features has been provided. It has been established that not all elements of crime can act as distinctly as the distinctive features of some of the crimes that act only as the mandatory elements which are directly provided in the disposition of the relevant articles of the Criminal Code of Ukraine.

Key words: expert, related crimes, criminal responsibility, body of the crime.

Аннотация

Статья посвящена отграничению преступлений, совершаемых экспертами, от смежных общественно опасных деяний. Автором осуществлен поиск общих признаков, выведены признаки, по которым сравниваемые объекты отличаются между собой, а также установлено то, в чем заключается отличие соответствующих разделительных признаков. Определяется, что не все признаки состава преступления могут играть роль разделительных, поскольку разграничительными признаками отдельных составов преступлений выступают только обязательные признаки состава, которые прямо предусмотрены в диспозиции соответствующих статей Особенной части Уголовного кодекса Украины.

Ключевые слова: эксперт, смежные преступления, уголовная ответственность, преступление.

Постановка проблемы. Квалификация преступлений, в том числе и тех, которые совершаются в ходе экспертной деятельности, довольно часто связана с необходимостью отграничения соответствующих посягательств от смежных общественно опасных деяний. Эти ситуации имеют место, когда различные составы преступлений характеризуются, с одной стороны, рядом общих для них объективных и субъективных признаков, с другой – признаками, которыми они отличаются между собой. Проблема разграничения возникает только по родственным – смежным преступлениям, то есть таким, которые совпадают по ряду характерных признаков.

Состояние исследования. Понятие смежности составов преступлений в отечественной уголовно-правовой литературе впервые проанализировал В.Н. Кудрявцев [1, с. 245–246]. Продолжила рассмотрение проблемы смежных составов преступлений Л.П. Брич [2, с. 102–109]. Вместе с тем приходится констатировать, что на сегодняшний день отсутствуют какие-либо фундаментальные исследования,

в которых комплексно бы рассматривалась проблема отграничения преступлений, совершаемых экспертами, от смежных посягательств. Лишь отдельные аспекты этой проблемы рассматривались в трудах Л.К. Карпенко [3], В.В. Навроцкого [4], О.Е. Радутного [5].

Поэтому целью статьи является проведение отграничения преступлений, совершаемых экспертами, от смежных посягательств на основе осуществления поиска общих признаков, а также вывода признаков, по которым сравниваемые объекты отличаются.

Изложение основных положений.

Методика разграничения смежных составов преступлений, как указывает Е.В. Фесенко, должна сводиться к конкретизации именно сходных признаков объекта, объективной и субъективной сторон и субъекта составов преступлений, которые сравниваются с целью выявления разграничительных критериев [6, с. 120]. Однако не все признаки состава преступления могут играть роль разделительных, поскольку, как отмечает В.О. Навроцкий, разграничительными признаками отдельных



преступлений выступают только обязательные признаки состава, которые прямо предусмотрены в диспозиции соответствующих статей Особенной части Уголовного кодекса Украины (далее – УК Украины) [7, с. 65]. Невозможно также различать преступления по общему объекту, причинной связи, общим признакам субъекта преступления [7, с. 65].

Общие рекомендации разграничения смежных преступлений разработаны главным образом в трудах В.Н. Кудрявцева. В частности, ученый предлагает осуществлять процесс разграничения преступлений последовательно – путем сравнения объективных и субъективных признаков составов преступлений, которые сопоставляются [1, с. 245–246]. В.А. Навроцким предложена методика разграничения смежных составов преступлений на основе осуществления поиска общих признаков, вывода признаков, по которым сравниваемые объекты, которые отличаются между собой, а также установления того, в чем состоит отличие соответствующих разделительных признаков [8, с. 59]. Считаем, что во время отграничения преступлений, совершаемых экспертами, от смежных составов преступлений необходимо следовать рекомендациям, предоставленным В.А. Навроцким.

С целью дифференциации уголовной ответственности законодатель создал несколько групп смежных составов преступлений. Так, смежными являются составы преступлений, предусмотренные такими статьями УК Украины:

1) ст. 365-2 «Злоупотребление полномочиями лицами, предоставляющими публичные услуги», ст. 364 «Злоупотребление властью или служебным положением», ст. 364-1 «Злоупотребление полномочиями должностным лицом юридического лица частного права независимо от организационно-правовой формы»;

2) ч. 3 ст. 368-4 «Подкуп лица, предоставляющего публичные услуги», ст. 368 «Принятие предложения, обещания или получения неправомерной выгоды должностным лицом», ст. 368-2 «Незаконное обогащение», ч. 3 ст. 354 «Подкуп работника предприятия, учреждения или организации», ч. 2 ст. 369-2 «Злоупотребление влиянием»;

3) ст. 387 «Разглашение данных оперативно-розыскной деятельности,

предварительного расследования», ст. 328 «Разглашение государственной тайны», ст. 232 «Разглашение коммерческой или банковской тайны», ст. 422 «Разглашение сведений военного характера, составляющие государственную тайну, или потеря документов или материалов, содержащих такие сведения»;

4) ст. 385 «Отказ свидетеля от дачи показаний или отказ эксперта или переводчика от исполнения возложенных на них обязанностей», ч. 2 ст. 409 «Отказ от несения обязанностей военной службы»;

5) ст. 384 «Заведомо ложное показание», ст. 158 «Предоставление ложных сведений в орган ведения Государственного реестра избирателей или фальсификация избирательных документов, документов референдума, итогов голосования или сведений Государственного реестра избирателей», ст. 205-1 «Подделка документов, представляемых для проведения государственной регистрации юридического лица и физических лиц – предпринимателей»; ст. 223.1 «Подделка документов, представляемых для регистрации выпуска ценных бумаг», ст. 366 «Служебный подлог».

Так, общим признаком составов преступлений, предусмотренных ст. ст. 365-2, 364, 364-1, 369-2 УК Украины, является общественно-опасное деяние в части использования субъектом своих полномочий вопреки правомерным интересам. Юридическая сущность злоупотребления в этих составах преступлений одинакова: лица противоправно используют власть, служебное положение или свои полномочия для удовлетворения своих интересов или интересов других лиц, а не тех интересов, для удовлетворения или охраны которых они были наделены соответствующими полномочиями. Таким образом, при злоупотреблении виновный использует те конкретные полномочия, которые относятся к его компетенции, то есть действует в пределах своей компетенции. Содержание этих полномочий определяется правовым статусом субъекта соответствующего состава преступления.

Разграничительным признаком в названных составах преступлений является признак специального субъекта, в частности его правовой статус.

Л.П. Брич указывает: «Согласно изменениям, внесенным в УК Украины, именно принадлежность лица к категории должностных лиц юридического лица частного права или лиц, оказывающих публичные услуги, или должностных лиц определяет квалификацию совершенных им преступлений» [9]. Так, субъектом совершения преступления, предусмотренного ст. 365-2 УК Украины, является лицо, осуществляющее профессиональную деятельность, связанную с предоставлением публичных услуг – эксперт. В диспозиции соответствующей статьи содержится указание на невозможность совершения этого преступления лицом, которое является государственным служащим или должностным лицом местного самоуправления. В свою очередь субъектом преступления, предусмотренного ст. 364 УК, является должностное лицо, в том числе и лицо, занимающее постоянно или временно на государственных или коммунальных предприятиях, в учреждениях или организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, или которое выполняет функции по специальным полномочиям. В составе преступления, предусмотренного ст. 364-1 УК Украины, такие функции лица связанные с его деятельностью в юридическом лице частного права независимо от организационно-правовой формы.

В смежных составах преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 368-4 «Подкуп лица, предоставляющего публичные услуги», ст. 368 «Принятие предложения, обещания или получения неправомерной выгоды должностным лицом», ст. 368-2 «Незаконное обогащение», ч. 3 ст. 354 «Подкуп работника предприятия, учреждения или организации», ч. 2 ст. 369-2 «Злоупотребление влиянием» УК Украины, общим выступает предмет преступления – неправомерная выгода, а также общественно-опасного деяния, которое заключается в получении неправомерной выгоды (ст. 368-2 УК Украины) за совершение или несовершение каких-либо действий с использованием положения (ч. 3 ст. 354, ст. 368, ч. 3 ст. 368-4 УК Украины) или за влияние на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства (ст. 369-2 УК Украины).



Разграничительным признаком в вышеуказанных составах преступлений является признак специального субъекта. Субъектом совершения преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 368-4 УК Украины, является лицо, которое осуществляет профессиональную деятельность, связанную с предоставлением публичных услуг, в том числе услуг эксперта. В свою очередь субъектом преступлений, предусмотренных ст. ст. 368, 368-2 УК Украины, является должностное лицо, которое в свою очередь является субъектом преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 354 УК Украины; им выступает работник предприятия, учреждения или организации, который не является должностным лицом.

Следует отметить, что совместным в преступлениях, предусмотренных ст. ст. 387, 328, 232, 422 УК Украины, является предмет посягательства, которым являются соответствующие сведения. В результате совершения соответствующих преступлений нарушается сохранность секретной информации, которая становится достоянием посторонних лиц. В.В. Навроцька указывает: «Иногда государственная тайна и тайна досудебного расследования очень близки по содержанию» [4]. В частности, среди сведений, используемых в уголовном судопроизводстве в сфере государственной безопасности и охраны правопорядка, к государственной тайне законодателем отнесена информация о формах, методах и результатах оперативно-розыскной, разведывательной и контрразведывательной деятельности (ч. 4 ст. 8 Закона Украины «О государственной тайне» от 21 января 1994 г. № 3855-ХІІ [10]). В уголовно-правовой литературе по этому поводу отмечается, что если данные предварительного расследования относятся к категории государственной тайны, то их разглашение даже с разрешения следователя или прокурора будет считаться незаконным [11, с. 315]. Данное мнение является справедливым, однако в таком случае действия лица (например, эксперта) не будут подпадать под признаки ст. 387 УК Украины, поскольку уголовно-наказуемыми являются действия, которые заключаются в разглашении соответствующей информации без разрешения прокурора, следо-

ля или лица, производившего оперативно-розыскную деятельность.

Разграничительные признаки содержания государственной тайны и тайны досудебного расследования подробно описаны В.В. Навроцькой. В частности, автор справедливо отмечает, что, во-первых, государственная тайна направлена на охрану отношений между государством и другими субъектами, распространение сведений о которых может нанести ущерб национальной безопасности Украины. В свою очередь тайна досудебного расследования предназначена для охраны отношений между представителями правоохранительных органов, осуществляющих расследование, и другими субъектами, распространение сведений о которых может нанести ущерб интересам предварительного расследования. Во-вторых, разглашение государственной тайны может нанести ущерб национальной безопасности Украины, поскольку создается возможность попадания соответствующих сведений в распоряжение иностранного государства или организации, которые могут их использовать во вред государству. Тайна досудебного расследования также направлена на защиту отношений, отражающих государственный интерес, однако круг лиц, законные интересы которых страдают в результате такого разглашения, более узкий по сравнению с разглашением государственной тайны [4].

В ст. 232 УК Украины такие сведения имеют исключительно коммерческий характер, то есть определенный объем информации, которой владеют отдельные физические или юридические лица – субъекты хозяйственной деятельности, имеет экономическую ценность и находится в рамках особого режима доступа и использования [5, с. 158–159]. В ст. 422 УК Украины под сведениями военного характера, составляющими государственную тайну, следует понимать информацию, относящуюся к государственной тайне в сфере обороны. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 8 Закона Украины «О государственной тайне» от 21 января 1994 г. № 3855-ХІІ такими сведениями является информация о содержании стратегических и оперативных планов и других документов боевого управления, подготовке и проведении военных

операций, стратегическом и мобилизационном развертывании войск, а также о других важнейших показателях, характеризующих организацию, численность, дислокацию, боевую и мобилизационную готовность, боевую и другую военную подготовку, вооружение и материально-техническое обеспечение Вооруженных Сил Украины и других военных формирований. Отнесение соответствующей информации к военной тайне осуществляется мотивированным решением государственного эксперта по вопросам тайн [10].

Имеет определенные общие черты и объективная сторона указанных преступлений. В частности, общими являются действия, направленные на разглашение соответствующих сведений. Такое разглашение заключается в ознакомлении постороннего лица с соответствующими сведениями при отсутствии на это законных оснований. Оно может быть осуществлено в любой форме и выражаться как путем активных действий, так и путем бездействия.

Разграничительным признаком являются признаки субъектов этих составов преступлений (ст. ст. 387, 232, 328, 422 УК Украины). Субъект разглашение данных оперативно-розыскной деятельности, предварительного расследования является специальным. Несмотря на то, что в диспозиции ч. 1 ст. 387 УК Украины специальные признаки субъекта этого преступления не указаны, эти признаки определяются предметом преступления и содержанием общественно опасного деяния. Так, специальным субъектом преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 387 УК Украины, может быть только лицо, которое было предупреждено в установленном законом порядке об обязанности не разглашать данные оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования, в частности эксперт. Субъект разглашение коммерческой или банковской тайны является также специальным. Однако им является лицо, которому эта тайна известна в связи с профессиональной или служебной деятельностью. В свою очередь субъектом разглашение государственной тайны является лицо, которому секретные сведения были доверены или стали известны в связи с исполнением



им служебных обязанностей. Наконец, субъектом разглашение сведений военного характера, составляющих государственную тайну, или потери документов или материалов, содержащих такие сведения, является любой военнослужащий или военнообязанный во время прохождения сборов, независимо от того, каким образом соответствующие сведения стали ему известны.

Оценивая соотношение отказа эксперта или переводчика от исполнения возложенных на них обязанностей (ст. 385 УК Украины) и отказа от несения обязанностей военной службы (ч. 2 ст. 409 УК Украины), можно сделать вывод, что общим признаком соответствующих складов преступлений является общественно-опасное деяние, которое заключается в отказе от совершения конкретных действий, которые входят в обязанности соответствующего лица. Такой отказ может быть осуществлен в любой форме, а в частности устно, письменно или иным способом, которая выражает свое нежелание предоставлять экспертом заключение (ст. 385) и нести военную службу или выполнять отдельные ее обязанности (ч. 2 ст. 409 УК Украины). Однако, как удачно подметил Н.И. Карпенко, только заявление о нежелании нести службу, каким бы категорическим оно не было, если не сопровождается фактическим невыполнением обязанностей, не имеет состава отказа от несения обязанностей по военной службе [12, с. 61]. Это положение необходимо также применять в отношении эксперта, поскольку только его устное заявление об отказе от исполнения возложенных на него обязанностей, не подкрепленное дальнейшими действиями, которые действительно бы свидетельствовали, что имеет место соответствующий отказ, не является основанием привлечения эксперта к уголовной ответственности по ст. 385 УК Украины.

Разграничительным признаком рассматриваемых составов преступлений является признак субъекта. Так, субъект преступления, предусмотренного ст. 385 УК Украины, прямо назван в диспозиции статьи (свидетель, эксперт, переводчик). Субъектом отказа от несения обязанностей военной службы могут быть военнослужащие любой категории, в том числе и военнообязанные во время прохождения ими учебных или специальных сборов.

Пары смежных преступлений с заведомо ложными показаниями (ст. 384 УК Украины) образуют такие составы преступлений: предоставление ложных сведений в орган ведения Государственного реестра избирателей или фальсификация избирательных документов, документов референдума, итогов голосования или сведений Государственного реестра избирателей (ст. 158 УК Украины); подделка документов, представляемых для проведения государственной регистрации юридического лица и физических лиц – предпринимателей (ст. 205-1 УК Украины); подделка документов, представляемых для регистрации выпуска ценных бумаг (ст. 223-1 УК Украины); служебный подлог (ст. 366 УК Украины). Общим признаком вышеуказанных составов преступлений является признак предмета преступления, а именно ложные сведения. Также частично совпадает такой признак объективной стороны, как общественно-опасное деяние, которое заключается в предоставлении субъектом ложных сведений, которые заведомо для виновного не соответствуют действительности.

Разграничительным признаком рассматриваемых составов преступлений является признак субъекта. В частности, субъектом совершения преступления, предусмотренного ст. 385 УК Украины, выступает свидетель, потерпевший и эксперт. Деяния, состоящие во внесении ложных сведений в базу данных Государственного реестра избирателей (ст. 158 УК Украины), может осуществить как специальный субъект – должностное лицо, имеющее право доступа к этой информации, так и общий субъект – любое лицо, которое совершает незаконные действия с информацией, которая содержится в реестре, путем несанкционированного доступа к базе данных Государственного реестра избирателей [13, с. 56]. Как следует из анализа диспозиции ст. 223.1 УК Украины, субъектом соответствующего преступления является «уполномоченное лицо». Такими «уполномоченными лицами» являются работники юридического лица, которые наделены полномочиями по составлению и подписанию документов, которые подаются для регистрации выпуска ценных бумаг.

Выводы. Таким образом, отграничения составов преступлений, которые

совершаются экспертами, от смежных посягательств, в основном не должно вызывать трудностей благодаря четкости законодательных формулировок, законодательных конструкций. Трудности, которые возникают в деятельности, связанной с применением норм права, в частности с установлением фактических обстоятельств дела. Деятельность, связанная с разграничением преступлений, совершаемых в ходе экспертной деятельности от смежных посягательств, является необходимым этапом правоприменения, поскольку правильная квалификация преступлений достигается лишь путем установления и тщательного изучения признаков их составов, позволяет исключить следственные и судебные ошибки при расследовании и рассмотрении соответствующих уголовных производств, а также обеспечивает законность и обоснованность решений при применении норм УК Украины.

Список использованной литературы:

1. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений / В.Н. Кудрявцев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 352 с.
2. Брич Л.П. Суміжні склади злочинів: поняття та ознаки / Л.П. Брич // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 102–109.
3. Карпенко Л.К. Відмежування незаконного розголошення лікарської таємниці від суміжних злочинів / Л.К. Карпенко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 3. – Т. 3. – С. 32–36.
4. Навроцька В.В. Правова регламентація використання відомостей, що становлять державну таємницю в кримінальному процесі / В.В. Навроцька // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.aau.edu.ua/e-journal/2010-2/10nvtkp.pdf>.
5. Радутний О.Е. Кримінальна відповідальність за незаконне збирання, використання та розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.Е. Радутний. – Х., 2002. – 179 с.



6. Фесенко Є.В. Злочини проти здоров'я населення та системи заходів їх охорони : [монографія] / Є.В. Фесенко. – К. : Атіка, 2004. – 280 с.

7. Навроцький В.О. Проблеми кваліфікації злочинів : [конспект лекцій] / В.О. Навроцький. – Львів : Львівський держ. ун-т, 1993. – 84 с.

8. Навроцький В.О. Кримінально-правова кваліфікація : [конспект лекцій] / В.О. Навроцький // Життя і право. – 2004. – № 11. – С. 2–78.

9. Брич Л.П. Кримінально-правова кваліфікація корупційних діянь з врахуванням нового антикорупційного законодавства України / Л.П. Брич // Радник. Український юридичний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/229-kriminal-pravo/15021-2011-01-21-04-34-10.html>.

10. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855 XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.

11. Кримінально-процесуальний кодекс України : [науково-практичний коментар] / [В.І. Бояров, Т.В. Варфоломєєва, І.В. Вернидубов та ін.] ; за заг. ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. – К. : Форум, 2003. – 939 с.

12. Карпенко М.І. Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом: окрема методика розслідування злочинів, передбачених ст. 409 Кримінального кодексу України / М.І. Карпенко // Юридична наука. – 2013. – № 12. – С. 58–77.

13. Лихова С.С. Кримінальна відповідальність за порушення порядку ведення Державного реєстру виборців / С.С. Лихова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 2–3 (16–17). – С. 53–57.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА СТАЖЕРА АДВОКАТА В УКРАИНЕ И ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ярослава САВЧЕНКО,

аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики
Академии адвокатуры Украины

Summary

In the article the author discusses the importance of internship of a trial lawyer candidate, legal requirements for this stage of obtaining the status of a trial lawyer, basic organizational issues and procedure of a person internship in order to obtain an attorney-at-law certificate. The author highlights defining characteristics of the trial lawyer intern status. The article considers review of the existing legal acts provisions on regulating this procedure. In a context of Ukrainian European integration and the need to bar reform according to the relevant standards, the author invites to consider domestic legislation of a state, which has already passed a similar way and earlier had alike outgoing data to Ukraine. Therefore the author proposes a comparative analysis of internship of a trial lawyer candidate regulation in the Czech Republic.

Key words: trial lawyer intern, regulatory reform, European integration, Ukraine, Czech Republic.

Аннотация

В статье рассматривается значение прохождения кандидатами в адвокаты стажировки, законодательные требования к данному этапу получения статуса адвоката, основные организационные вопросы и порядок прохождения стажировки для получения лицом свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью. Освещаются характерные особенности статуса стажера адвоката. Рассматривается критика положений действующих нормативно-правовых актов, регулирующих данную процедуру. В контексте европейской интеграции Украины и необходимости реформирования института адвокатуры к соответствующим стандартам предлагается рассмотреть законодательство страны, которая уже прошла аналогичным путем и имела схожие с Украиной исходные данные. На основании этого проводится сравнительный анализ регулирования прохождения стажировки кандидата в адвокаты в Чешской Республике.

Ключевые слова: стажер адвоката, реформирование, европейская интеграция, Украина, Чешская Республика.

Non scholae, sed vitae discimus
(«Учимся не ради школы,
а для жизни») [9, с. 770]

Постановка проблемы. Некоторые виды деятельности выдвигают к кандидатам на занятие деятельностью специфические требования. Профессия адвоката является одной из них. Помимо высокого уровня теоретических знаний и этической составляющей, кандидат на получение адвокатской деятельностью должен также подтвердить свои навыки по результатам прохождения стажировки. Данный этап является неотъемлемой частью получения статуса адвоката. Вот почему так важно исследовать все аспекты этого вопроса, понимать, что именно влияет на получение позитивного и весомого опыта для стажера адвоката.

Актуальность темы исследования подтверждается внесением ряда изменений в действующие акты законодательства, регулирующие организацию и порядок прохождения лицами практики для получения свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью. Последовательное и планомерное проведение реформ в Украине на пути к европейской интеграции не обошло и институт адвокатуры. В этом ключе особое значение приобретают сравнительно-правовые исследования, поскольку опыт стран, которые уже прошли аналогичным путем, имея схожие исходные данные, можно интерпретировать для Украины. Учитывая факторы влияния, характерные особенности, позитивный и негативный опыт этих стран, Украина может в более эффективный для себя способ реализовать поставленные задачи. При этом у нас есть возможность, исполь-



зую сравнительно-правовой метод исследований, избежать трудностей, которые имели место в других странах.

Состояние исследования. Правовой анализ статуса стажеров адвокатов и особенностей прохождения стажировки в Украине осуществлялся рядом ученых. Среди них особого внимания заслуживают работы А.Н. Бирюковой, Т.В. Варфоломеевой, К.Ю. Кармазиной, О.С. Овсянниковой, Д.Г. Паляничко, Д.П. Фиолевского, О.Г. Яновской и многих других отечественных и зарубежных ученых, которые так или иначе касались вопросов прохождения специальной подготовки кандидатов. Все эти работы послужили научной базой данного исследования, их основные положения проанализированы и интерпретированы для данной статьи.

Целью статьи является исследование организации и порядка прохождения стажировки для получения лицом свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью. Сделана попытка обоснования как положительных, так и отрицательных сторон действующих нормативно-правовых актов. Новизна работы заключается в том, что с помощью сравнительно-правового метода проведен анализ аналогичных положений в законодательстве Чешской Республики с целью определения, какие изменения в законодательство Украины рекомендуется внести, чтобы оно соответствовало образцам европейского законодательства и требованиям Европейского Союза в контексте европейской интеграции.

Изложение основного материала. Прохождение стажировки для получения лицом свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью (далее – Свидетельство) является неотъемлемым этапом получения права на занятие адвокатской деятельностью. Очевидно, что такое требование имеет смысл и является обоснованным. Далеко не каждый юрист, который изъявляет желание посвятить свою дальнейшую деятельность защите прав человека, подробно представляет себе специфику деятельности адвоката. Наличие высоких знаний, академическая успешность, положительные результаты при сдаче квалификационного экзамена не дают нужной практической подготовки кандидатам. Поэтому этап стажировки имеет важное значение для становления

адвоката как профессионала, специалиста с высокими этическими и моральными принципами, установленными категориями и мировоззрением.

Требование прохождения стажировки для получения лицом Свидетельства не ново. Напротив, законодательства многих стран знают это требование еще с периода становления адвокатуры как самостоятельного социального института. Примером может служить Франция, где действует одна из старейших в Европе адвокатур. Неудивительно, что и само понятие «стажер» (от франц. *stagiaire*) – лицо, которое приобретает практические навыки по определенной специальности [9, с. 632]. Там после принесения присяги претендент на звание адвоката проходит стажировку в течение двух лет и только после этого получает свидетельство адвоката с последующей регистрацией в качестве члена Коллегии адвокатов [10, с. 84].

Для украинской адвокатуры это требование также является устоявшимся и закрепленным. 23 апреля 1940 года была утверждена инструкция Народного комиссариата юстиции СССР № 47 «О порядке прохождения стажерами практики в юридических консультациях коллегий адвокатов». Стажеры проходили практику в течение одного года, после чего при успешном выполнении стажерской программы Президиум Коллегии адвокатов зачислял стажера в члены Коллегии адвокатов [10, с. 65]. Необходимо отметить, что иногда при условии успешного прохождения стажировки зачисление происходило и до истечения срока.

На современном этапе функционирования института адвокатуры требование прохождения стажировки закреплено в Законе Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» от 5 июля 2012 года, а именно в статье 10 [1]. Стажировка состоит в проверке готовности лица, получившего свидетельство о сдаче квалификационного экзамена, самостоятельно осуществлять адвокатскую деятельность. Стажировка в Украине базируется на принципах системности, профессионализма, единства программной и методологического подходов подготовки стажера к самостоятельной адвокатской деятельности. Порядок процесса стажировки лицами регулируется Программой прохождения стажировки для получения лицом свиде-

тельства о праве на занятие адвокатской деятельностью от 1 июня 2013 года [6], а также Положением об организации и порядке прохождения стажировки для получения лицом свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью от 25 сентября 2015 года (далее – Положение) [5]. Кроме того, действие Правил адвокатской этики также распространяется на стажеров согласно статье 2 [4]. Следует отметить, что новая редакция Положения 2015 года содержит такие изменения: конкретизированы полномочия Совета адвокатов региона; дополнены требования к биографической справке адвоката-руководителя; добавлены положения относительно того, кто не может быть руководителем стажировки; полномочия адвоката-руководителя для обеспечения своевременного и качественного прохождения стажировки; основания и порядок отстранения адвоката от руководства стажировкой; конкретизированы условия освобождения от прохождения стажировки, а также ряд других положений.

Практическая деятельность осуществляется в течение шести месяцев под руководством действующего адвоката по направлению Совета адвокатов региона. Стажером адвоката может быть лицо, которое на день начала стажировки имеет действительное свидетельство о сдаче квалификационного экзамена. Стажировка может осуществляться в свободное от основной работы время стажера. Руководителем может быть адвокат Украины, имеющий стаж адвокатской деятельности не менее пяти лет. У одного адвоката может быть не более трех стажеров одновременно. Совет адвокатов региона может назначить руководителя стажировки из числа адвокатов, адрес рабочего места которых находится в соответствующем регионе. От прохождения стажировки освобождаются лица, которые на день обращения с заявлением о допуске к сдаче квалификационного экзамена имеют стаж работы помощника адвоката не менее одного года за последние два года.

По результатам стажировки руководитель составляет отчет об оценке и направляет его Совету адвокатов региона. Результаты стажировки оцениваются Советом адвокатов региона в течение тридцати дней со дня получения отчета. По оценке результатов Совет адвокатов региона принимает решение о: 1) выда-



че лицу свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью; 2) продолжении стажировки на срок от одного до трех месяцев. Стажер адвоката и руководитель стажировки уведомляются о принятом решении письменно в течение трех дней со дня его принятия. Решение Совета адвокатов региона о продлении стажировки может быть обжаловано стажером адвоката или руководителем в течение тридцати дней со дня его получения в Совет адвокатов Украины или в суд, которые могут оставить обжалуемое решение без изменений или обязать Ряду адвокатов региона выдать свидетельство о праве на занятия адвокатской деятельностью [1]. Пройти стажировку можно в течение трех лет после сдачи квалификационного экзамена, именно столько действует свидетельство о прохождении квалификационного экзамена [10, с. 370].

Как видим, в национальном законодательстве требование прохождения стажировки прописано логично и подробно. Однако в научной литературе имеется определенная критика требований прохождения стажировки. Так, например, положение украинского законодательства нечетко регламентируют процедуру стажировки (перекладывая соответствующую организацию на Совет адвокатов). Имеющиеся пробелы и «недоговоренности» наталкивают на мысль, что сам процесс стажировки может быть преобразован только на формальную необходимость. Во-первых, предоставляя стажерам возможность прохождения стажировки в свободное от основной работы время, законодатель, по сути, формализует процесс стажировки и сводит его к декларативному требованию. Велика вероятность того, что при таких условиях как стажер, так и адвокат могут отнестись к стажировке не как к периоду, в течение которого стажер работает для приобретения опыта и навыков будущей профессии, а ради справки о прохождении стажировки, то есть до формального соблюдения требований правовой нормы. Во-вторых, как показывает практика, прохождение полноценной стажировки реально возможно только при наличии у адвоката максимум двух стажеров. В-третьих, законодательство, освобождая от прохождения стажировки лиц, которые на день обращения с заявлением о допуске к сдаче квалификационного экзамена имеют

стаж работы помощника адвоката не менее одного года, не указывает критериев оценки этой работы (отчет о работе помощника адвоката, производственная характеристика и т. д.) [10, с. 387]. Существуют различные мнения относительно проверки качества стажировки; отсутствия возможности у стажеров бесплатно и без ограничений посещать тренинги, семинары, лекции, курсы повышения квалификации, проводимые для адвокатов; отсутствия гарантий, так как ни один кодекс не содержит понятия «стажер адвоката»; отсутствия стажера адвоката среди субъектов уголовного производства; а также платной основы прохождения стажировки [3]. Следует отметить, что именно эта норма вызывает наибольшие споры среди ученых и практиков. Причем активное обсуждение вызывает не сам факт установления платы за прохождение стажировки, а ее размер. Большинство считает, что эта сумма является слишком большой, ее установка может свидетельствовать о попытке значительно усложнить доступ к профессии. Такая сумма может оказаться неподъемной для молодых специалистов, особенно в регионах [2, с. 256].

Наличие такой критики, а также неотложная необходимость реформирования законодательства об адвокатуре, что будет способствовать обеспечению конституционного права граждан на качественную и доступную правовую помощь, реализации принципа состязательности в судебном процессе и усилению профессиональных гарантий адвокатской деятельности в соответствии с европейскими стандартами, что подтверждается принятием ряда законодательных актов, все чаще обращает внимание ученой общественности на применение сравнительно-правового метода [7; 8].

Предлагается рассмотреть регулирование прохождения практики кандидатов в адвокаты в Чешской Республике. Похожие исторические обстоятельства, обычаи и традиции, накопленный опыт и другие факторы обуславливают связь между Украиной и Чешской Республикой. Эта страна, которая входит вместе с Украиной в романо-германскую правовую семью, имела схожий с Украиной законодательный фундамент (на основании модельного нормотворчества, применимого во времена «социалисти-

ческого лагеря»). Именно в ней правовая реформа проводилась в подобных к украинским условиям – на фоне демократизации, рыночных и государственных преобразований. Кроме того, законодательство Чешской Республики претерпело соответствующие изменения на пути к европейской интеграции, в том числе и нормативно-правовые акты о деятельности адвокатуры. Украине еще предстоит пройти аналогичным путем, поэтому опыт Чешской Республики может оказаться полезным для национальных законодателей.

Прежде всего следует отметить, что на территории Чешской Республики установлена монополия адвокатской деятельности. На основании этого принят Закон «Об адвокатуре» от 13 марта 1996 года. Прохождение стажировки осуществляется в соответствии с частью V («Адвокатский стажер») параграфов 36–39 и ряда положений, содержащихся в них [15]. Аналогично Украине Правила профессиональной этики и правила конкуренции адвокатов Чешской Республики (Кодекс этики) содержат положения о стажере адвоката [14].

Следует отметить, что в Чешской Республике единым органом самоуправления адвокатской общины является Чешская комора адвокатов (далее – Комора). Адвокатским стажером является тот, кто занесен в список адвокатских стажеров, содержащийся у Коморы [13, с. 145]. Комора заносит в список адвокатских стажеров каждого, кто обладает полной правоспособностью; кто получил высшее юридическое образование в рамках магистерской учебной программы в высшем учебном заведении в Чешской Республике или в иностранном ВУЗе, если такое образование признается в Чешской Республике равноценным; кто обладает безупречным моральным обликом; к кому не применена дисциплинарная мера в форме вычеркивания из списка адвокатских стажеров или кто рассматривается так, как будто эта мера к нему не применялась [16, с. 298]. Комора вычеркивает адвокатского стажера из списка адвокатских стажеров, если ей становится известно, что он не выполняет некоторые из условий, указанных в законодательстве. Также в чешском законодательстве прописаны случаи прерывания прохождения стажировки и дисциплинарной ответственности стажеров. Так, тот, к кому



была применена дисциплинарная мера в форме вычеркивания из списка адвокатских стажеров, вычеркивается из списка адвокатских стажеров со дня, когда решение о применении этой дисциплинарной меры набирает правовую силу. Также лицо может внести в Комору письменную просьбу о вычеркивании из списка адвокатских стажеров (такое заявление должно быть официально заверено и лично доставлено в Комору). Лицо, занесенное в список адвокатов, вычеркивается из списка адвокатских стажеров (со дня внесения). Параграф 38 отмечает, что адвокатский стажер приобретает у адвоката, в компании или в зарубежной компании практический юридический стаж, целью которого является усвоение под руководством и наблюдением адвоката знаний, и приобретение опыта, необходимого для работы в адвокатуре. Во время приобретения практического юридического стажа стажер обязан действовать в соответствии с законом и сословными нормами. Адвокатский стажер обязан участвовать в образовательных мероприятиях, которые Комора (в сословных нормах) определила как составную часть юридической практики; участие в упомянутых мероприятиях считается выполнением практики [16, с. 307].

Как видим, аналогичные положения в украинском законодательстве не содержатся. Напротив, как выше указывалось, принятие участия в образовательных мероприятиях для стажеров в Украине чаще становится проблемой. Еще одной особенностью чешского законодательства является детальное закрепление вида и формы удостоверения стажера в кандидаты. Значение удостоверения заключается в том, что оно предоставляется стажером в период осуществления практической юридической деятельности, в частности в ходе судебного разбирательства или в любой другой ситуации, когда стажер оказывает правовую помощь клиенту. Установлен шаблон удостоверения личности стажера и условия его выдачи. Порядок и его использование определяется специальным Положением Коморы, которое имеет срок действия и несколько степеней защиты от фальсификации [11, с. 62].

Также в чешском законодательстве детально прописан статус иностранных адвокатов, в частности, европейских оседлых и приезжих адвокатов (визите-

ров), их положение, полномочия и даже возможность наличия у них стажеров [12, с. 24]. Украине только предстоит рассмотреть и принять аналогичные положения. Но именно их наличие показывает высокий уровень правовой культуры Чешской Республики. Соответствующие положения необходимо прописывались детально для полного регулирования и понимания того, каким образом должно организовываться прохождение стажировки кандидатом в адвокаты.

Отдельно нужно отметить и схожие положения в законодательстве Украины и Чешской Республики относительно стажеров. В частности, на лиц, проходящих стажировку в обеих странах, аналогично распространяются гарантии адвокатской деятельности, а также требования по соблюдению и нераспространению адвокатской тайны со всеми вытекающими последствиями.

В Украине законодательные нормы, регулирующие порядок прохождения стажировки для получения лицом свидетельства, требования к кандидатам и руководителям стажировки содержатся в ряде нормативно-правовых актов. Часть из этих документов принимается самим сословием, что, с одной стороны, показывает уровень ответственности института за самоорганизацию, а с другой – усложняет поиск и дробит нормы. Безусловно, в акты, принятые органами самоуправления, легче вносить актуальные изменения, тем более в период преобразования всего института. Однако такой большой и всеохватывающий закон, как Закон Чешской Республики «Об адвокатуре», прописывает огромное количество положений, что показывает его открытость и стабильность.

Выводы. Главная цель стажировки кандидата на получение свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью заключается в проверке на практике готовности лица самостоятельно осуществлять адвокатскую деятельность. Требования украинского закона являются достаточно строгими, однако не охватывают всех необходимых моментов. С этой точки зрения законодательство европейских стран является более прагматичным. В условиях преобразований национального законодательства особое значение приобретает применение сравнительно-правового

метода исследований для адаптации позитивного опыта соседних стран и исключения аналогичных проблем. Именно его использование будет помогать созданию современного, высокопрофессионального и эффективного института адвокатуры.

Список использованной литературы:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
2. Овсяннікова О.С. Стажування кандидата в адвокати: проблеми та перспективи / О.С. Овсяннікова // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4. – С. 253–260.
3. Паляничко Д.Г. До питання про статус стажиста адвоката та особливості проходження стажування в Україні / Д.Г. Паляничко, К.Ю. Кармазіна // Вісник Одеської адвокатури. – 2014. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.законовед.com.ua/стажування-на-адвоката/>.
4. Правила адвокатської етики. Затверджені Установчим З'їздом адвокатів України від 17 листопада 2012 року // Сайт Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkdka.org/pravil-advokatskoj-etiki/>.
5. Положення про організацію та порядок проходження стажування для отримання особою свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю : затверджено Рішенням Ради адвокатів України від 25 вересня 2015 року №114//Офіційний веб-сайт Національної асоціації адвокатів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/rishennya/2015.09.25-rishennya-114.pdf>.
6. Програма проходження стажування для отримання особою свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю : затверджено Рішенням Ради адвокатів України від 1 червня 2013 року № 125 // Офіційний веб-сайт Національної асоціації адвокатів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/>



programmy/2013.06.01-programma-125.pdf.

7. Реформування інституту адвокатури як одна з умов виконання зобов'язань перед Радою Європи : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 17 липня 2013 року // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0014323-13>.

8. Реформування системи адвокатури: міжнародні демократичні стандарти та перспективи : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 11 червня 2012 року // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-12>.

9. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ ; Вища школа, 1977. – 776 с.

10. Фіолевський Д.П. Адвокатура / Д.П. Фіолевський. – К. : Правова Єдність, 2014. – 624 с.

11. Čorjanová V. Aktuální otázky právního postavení advokátního koncipienta v ČR : Rigorózní práce / V. Čorjanová. – Olomouc : Právnícká fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2013. – 118 s.

12. Hofírek O. Advokát a výkon právníkové profese (psychologické aspekty) : Diplomová práce / O. Hofírek. – Brno : Právnícká fakulta Masarykovy university, 2015. – 61 s.

13. Schelleová I. Organizace soudnictví a právní služby / I. Schelleová a kolektiv. – Brno : Alfa, 2006. – 213 s.

14. Usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), ve znění pozdějších usnesení // Oficiální stránka České advokátní komory [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cak.cz/assets/01-1-1997-eticky-kodex-130314.doc>.

15. Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=42>.

16. Zákon o advokacii : Komentář / J. Svejkský, M. Vychopeň, L. Krym, A. Pejchal. – Praha : C.H. Beck, 2012. – 656 s.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЧНЫХ НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ЕГО СОЦИАЛЬНОЕ БЫТИЕ

Елена САЛМАНОВА,

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры административного права и процесса
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The author of the article studies the administrative and legal forms of civil and legal protection of personal non-property rights of an individual ensuring his social life; the author also specifies their features and advantages among other forms of protection. State bodies (officials), authorized to ensure the protection of civil rights in the administrative procedure, are determined; the nature and objectives of legal and administrative forms of protection are disclosed. The current legislation regulating the grounds, procedure and conditions for the use of legal and administrative forms of protection of personal non-property rights of an individual ensuring his social life is analyzed.

Key words: civil and legal protection, form of protection, administrative and legal form of protection, notarial form of protection, non-property rights of an individual.

Аннотация

В статье исследованы административно-правовые формы гражданско-правовой защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, а также указаны их особенности и преимущества среди других форм защиты. Определены государственные органы (должностные лица), уполномоченные обеспечивать защиту гражданских прав в административном порядке, раскрыты сущность и цели административно-правовых форм защиты. Проанализировано действующее законодательство, регулирующие основания, порядок и условия применения административно-правовых форм защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие.

Ключевые слова: гражданско-правовая защита, форма защиты, административно-правовая форма защиты, нотариальная форма защиты, неимущественные права физического лица.

Постановка проблемы. Институт личных неимущественных прав физического лица и прав, обеспечивающих его социальное бытие, является многогранным и сложным понятием, которое до конца не изучено. Неимущественные права являются той категорией, которая только недавно начала изучаться глубоко и детально. Следовательно, на сегодняшний день научные труды разных ученых не дают четкого понимания, что именно они собой представляют, какие формы существуют для их защиты и восстановления в случае нарушения. В перечне основных форм защиты одно из первых мест занимает судебная форма защиты. Также достаточно часто упоминается о таком понятии, как самозащита, которое применяется для предупреждения дальнейшего правонарушения и ущемления таких прав. Сейчас в Украине су-

ществуют и другие формы гражданско-правовой защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающие его социальное бытие. Рассмотрение и дальнейшее детальное изучение таких форм является актуальным и уместным в контексте растущего пренебрежения правами и свободами человека, в частности теми, которые являются неотъемлемыми и главными в общей иерархии прав человека.

Целью статьи является исследование других форм гражданско-правовой защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие.

Изложение основного материала. Поэтому для надлежащего раскрытия вопроса об изучении и исследовании других форм гражданско-правовой защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих



его социальное бытие, сначала стоит отметить, что защита гражданских прав и законных интересов в широком смысле осуществляется не только судебными, но и другими юрисдикционными органами. В научной литературе бытует мнение, что специальным порядком защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов считается административный порядок [1, с. 54]. При этом административный порядок защиты может выражаться в обжаловании действий и актов государственных органов в вышестоящий орган исполнительной власти или в принятии государственными органами, наделенными соответствующими полномочиями, решений с использованием способов защиты гражданских прав, предусмотренных ст. 16 Гражданского кодекса Украины, при соблюдении процедуры, установленной нормативными актами. Поэтому под административной формой защиты субъективных прав следует рассматривать деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, направленную на восстановление нарушенных и признание оспариваемых прав, а также устранение угрозы их нарушения [2, с. 26]. Из этого следует, что сущность такой формы защиты заключается в том, что лица, гражданские права и законные интересы которых нарушены неправомерными действиями, обращаются за защитой в государственный либо другой компетентный орган, уполномоченный принимать необходимые меры для восстановления нарушенного права, прекращения правонарушения и возмещения причиненного вреда.

Таким образом, защита гражданских прав в административном порядке, в том числе личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, осуществляется прежде всего Президентом Украины, органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления, а также должностными, служебными лицами этих органов. При этом возможность такой защиты возникает из ст. 3 Конституции Украины, которая устанавливает, что содержание и направленность деятельности государства и его органов определяются необходимостью утверждения и обеспечения прав, свобод и

законных интересов человека и гражданина, и ст. 40 Конституции Украины, согласно которой все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления, к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок [3].

Раскроем сущность административной формы защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, как юрисдикционной формы защиты гражданских прав. В этом аспекте необходимо отметить, что данная форма осуществляется государственными органами и учреждениями в соответствии с возложенными на них обязанностями на законодательно закреплённой основе, имеет целью предотвращение, обновление и возмещение нарушенных прав и свобод человека, обеспечивающих его социальное бытие, а также включает ряд мер превентивного и разъяснительного характера для предупреждения возможных нарушений таких прав. То есть лицо в случае нарушения его права на имя, права на достоинство, честь и деловую репутацию, права на индивидуальность, права на личную жизнь, права на неприкосновенность личной и семейной жизни, права на информацию, права на свободу творчества и выбор рода занятий, права на неприкосновенность жилища, права на свободу передвижения, права на свободу объединений и мирные собрания имеет возможность обращения в государственный или другой компетентный орган за защитой и восстановлением таких прав.

Защита личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, осуществляется в соответствии со ст. 17 Гражданского кодекса Украины, согласно которой одним из субъектов защиты является Президент Украины как гарант всех прав граждан, в том числе и неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие.

Указанное корреспондирует со ст. 102 Конституции Украины, в которой сказано, что Президент Украины является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конститу-

ции Украины, прав и свобод человека и гражданина. Например, в соответствии с положениями п. 16 ст. 106 Конституции Украины Президент Украины приостанавливает действие актов Кабинета Министров Украины по мотивам их несоответствия Конституции Украины с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины относительно их конституционности. Причиной таких действий Президента Украины может быть также нарушение гражданских прав человека, в том числе личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие [3]. Таким образом, Президент Украины имеет широкие полномочия по контролю в сфере государственного управления, значительное влияние на формирование организационных основ исполнительной власти и содержание ее функционирования. Сочетая две эти функции в сфере обеспечения прав и свобод физических и юридических лиц, Президент Украины имеет широкие возможности относительно влияния на органы исполнительной власти, их должностных и служебных лиц для защиты гражданских прав, в том числе и личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие [4, с. 68].

Органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют защиту гражданских прав, включающих в себя также личные неимущественные права физического лица, обеспечивающие его социальное бытие, только в случаях и способами, предусмотренными Конституцией Украины и другими законами [5]. Поэтому защита личного неимущественного права физического лица осуществляется органами государственной власти согласно законодательству. При этом к органам государственной власти, которые уполномочены принимать меры по защите личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, и в компетенцию которых входит осуществление соответствующих действий по защите, следует отнести органы внутренних дел и прокуратуру. Согласно положениям Конституции Украины на прокуратуру возлагаются такие функции, как представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом, и надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам,



а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан. Деятельность органов прокуратуры регулируется Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII. Выполняя свои должностные обязанности, органы прокуратуры осуществляют непосредственную либо косвенную защиту гражданских прав физических и юридических лиц, например, путем подачи предписания в соответствующий орган или должностному лицу о немедленном устранении нарушения законных прав и интересов, в том числе гражданско-правовых [6]. На основе изложенного следует сделать вывод, что защита личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, в том числе и гражданских прав в целом, осуществляется государственными органами, которые уполномочены восстановить нарушенные права в соответствии с нормами действующего законодательства. Таким образом, государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства. Именно это определяет участие органов государственной власти и органов местного самоуправления в защите соответствующих прав.

Говоря об особенностях административной формы защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, необходимо отметить, что для административной защиты личных неимущественных прав характерно то, что она может осуществляться как по инициативе самих физических лиц, чьи права нарушены, так и по инициативе государственных органов (например, прокуратуры), органов местного самоуправления и общественных объединений (профсоюзов).

Основными преимуществами этого процесса являются такие особенности: а) относительная простота, что связано с отсутствием жестких требований к оформлению обращения и порядку его представления; б) отсутствие необходимости оплачивать государственную пошлину; в) возможность обжалования неудовлетворительного ответа в вышестоящую инстанцию или суд; г) оперативность.

В то же время административной форме защиты гражданских прав при-

сут ряд существенных недостатков: а) ограниченность средств и способов защиты субъективных прав; б) наличие большого количества нормативных правовых актов, регулирующих порядок обращения в различные органы; в) трудности в определении компетенции уполномоченных органов и должностных лиц (ведомственная заинтересованность); г) отсутствие единого механизма исполнения решений, принятых в административном порядке [2, с. 26].

Исходя из приведенных преимуществ и недостатков, можно сделать вывод, что административная форма защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, является доступной для большинства населения. Однако низкая правовая образованность общества и недоверие к государственному аппарату, его бюрократизм и коррумпированность почти сводят на нет применение такой формы защиты на практике.

Наряду с указанными органами защита личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, возлагается также на нотариат. Следовательно, к административной форме защиты относится также защита гражданских прав нотариусом. Нотариальная форма защиты в системе права – это самостоятельный институт права, который обладает относительной самостоятельностью, специфичностью способа правового регулирования, регулированием подобных родственных отношений и другими признаками [7, с. 35].

Характеризуя нотариальную форму защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, необходимо отметить ее особые признаки. Так, Н.В. Паламарчук к подобным признакам относит этой форма защиты гражданских прав относит следующие: является публично-частной, что обусловлено правовым статусом нотариуса; ограничивается рамками бесспорной гражданской юрисдикции; является процедурной, поскольку осуществляется в строгом соответствии с правилами совершения нотариальных действий; является литеральной, поскольку осуществляется путем принятия (подготовки, издания) письменного акта [8, с. 116]. Итак, из приведенных автором признаков следует (и мы с этим согласны), что форма нотариальной защиты личных неимущественных прав лица,

обеспечивающих его социальное бытие, ограничивается процедурными рамками и совершается только после соответствующего обращения лица-носителя таких прав.

Не менее важным при характеристике защиты гражданских прав нотариусом является вопрос относительно способов, с помощью которых нотариус осуществляет соответствующую защиту. К этим способам следует отнести такие нотариальные действия: 1) принятие на хранение документов, содержащих конфиденциальную информацию; 2) удостоверение фактов, что физическое или юридическое лицо является исполнителем завещания; удостоверение факта, что лицо является живым, удостоверение пребывания гражданина в определенном месте, времени предъявления документов; 3) осуществление защиты данных, указанных в удостоверительном документе, для невозможности искажения их другими лицами (например, если человек в завещании прописал, что после его смерти нельзя распространять информацию, которая была передана в фонд библиотек или архивов без разрешения родных на ознакомление с личными бумагами, то нотариус должен это обеспечить); 4) свидетельствование верности копий (фотокопий) документов и выписок из них; 5) удостоверение подлинности подписи на документах; 6) свидетельствование верности перевода документов с одного языка на другой.

Таким образом, относительно нотариальной формы защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, следует сказать, что такая форма защиты является не слишком распространенной среди других форм, предусмотренных действующим законодательством. Хотя именно нотариальная форма защиты таких прав могла бы занять одно из ведущих мест в части превентивных форм защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие. В первую очередь это касается защиты таких прав, как право на личные бумаги и распоряжение ими, право на личную жизнь и ее тайну и так далее. Ведь среди профессиональных прав и обязанностей нотариуса законодательно закреплена возможность для удостоверения подлинности тех или иных персональных данных лица, которые в будущем могут стать объектом незакон-



ных манипуляций и нарушений неимущественных личных прав человека.

Выводы. Таким образом, другие формы защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, включают минимально достаточный перечень этих форм. Однако декларативный характер и нераспространенность практического применения в Украине таких форм защиты делает их неэффективными. Сейчас главной обязанностью государства в плане распространения других форм защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие, является проведение разъяснительной работы среди граждан на тему, какие права и свободы им гарантированы и каким образом они могут быть защищены либо восстановлены в случае их нарушения. От таких шагов будет зависеть благосостояние и баланс интересов и обязанностей в обществе.

Список использованной литературы:

1. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты / Д.М. Чечот. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. – 71 с.
2. Крисань Т.С. Форми реалізації юридичних гарантій цивільних прав / Т.С. Крисань // Закон и жизнь. – 2013. – № 1. – С. 25–27.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Базилевич А.И. Формы защиты субъективных гражданских прав: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / А.И. Базилевич. – Ульяновск, 2001. – 205 с.
5. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар : у 2 ч. / за заг. ред. Я.М. Шевченко. – К.: ВД «Ін Юре», 2004–. – Ч. 1. – 2004. – 692 с.
6. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
7. Желіховська Ю.В. Форми та способи охорони цивільних прав та інтересів нотаріусом / Ю.В. Желіховська // Молодий вчений. – 2014. – № 4(07). – С. 34–38.
8. Паламарчук Н.В. Форма і способи захисту цивільних прав нотаріусом / Н.В. Паламарчук // Молодий вчений.. – 2014. – № 6(09). – С. 115–118.

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Михаил ДУТОВ,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
Института экономико-правовых исследований
Национальной академии наук Украины

Виктория СИДОРЕНКО,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
Института экономико-правовых исследований
Национальной академии наук Украины

Summary

This article analyzes the legal regulation of the transport system of Ukraine. It examines the influence of territorial location of the country on the development of transit relations with other States, outlines the positive aspects relation's legal regulation in the transport sector, identifies the factors that negatively affect their development by each transport mode. Formulated proposals to improve the norms regulating transport relations.

Key words: transport system, railway transport, marine transport, river transport, air transport, road transport.

Аннотация

Статья посвящена анализу правового регулирования транспортной системы Украины. Рассматривается влияние территориального расположения страны на развитие транзитных отношений с другими государствами, очерчиваются положительные стороны правового регулирования отношений в сфере транспорта, выявляются факторы, негативно влияющие на их развитие по каждому виду транспорта. Сформулированы предложения по совершенствованию норм, регулирующих транспортные отношения.

Ключевые слова: транспортная система, железнодорожный транспорт, морской транспорт, речной транспорт, авиаперевозки, автомобильные перевозки.

Постановка проблемы. Современные вызовы, стоящие перед Украиной, обуславливают необходимость поиска инновационных подходов к формированию новой региональной политики, модернизации системы управления региональным развитием.

Эффективность реализации государственной региональной политики в современной Украине зависит от использования потенциала инновационных механизмов и инструментов, стимулирующих общественную и экономическую активность, развития и поддержки предпринимательской инициативы на местном уровне для решения насущных социально-экономических проблем.

Одним из таких инструментов для поддержки устойчивого развития Украины становится транспортная система государства. Развитая транспортная система является предпосылкой экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики и качества жизни населения.

Выгодное географическое положение Украины на пути основных тран-

зитных потоков между Европой и Азией и разветвленная железнодорожная сеть вместе с наличием незамерзающих черноморских портов и системы автомобильных дорог создают предпосылки для увеличения транзитных перевозок грузов и пассажиров в направлениях «Север – Юг» и «Запад – Восток» и наращивания объемов экспортно-импортных перевозок в соответствии с потребностями внешней торговли.

Вопрос интеграции транспортных систем приобретает особое значение в условиях глобализации экономики и роста товарооборота между Европой и странами Южной Азии и Ближнего Востока, прежде всего с Китаем и Индией, а также перспектив расширения внешнеторговых отношений Украины с указанными странами и странами Евросоюза [1].

Целью статьи является оценка тенденций развития транзита в Украине, определение факторов, которые тормозят привлечение дополнительных объемов транзита, а также проблем и перспектив развития транспортной отрасли страны.



Состояние исследования. Развитие транзитного потенциала постоянно интересует ученых и практиков. Этому вопросу посвящены работы таких ученых, как Т. Блудова [2], В. Геец [3], М. Долишний [4], В. Медведь [5], А. Котлубай [6] и другие.

Изложение основного материала.

Хотя на сегодняшний день транзитный сектор экономики Украины в целом удовлетворяет базовые потребности экономики и населения в перевозках, уровень безопасности, показатели качества и эффективности перевозок пассажиров и грузов, энергоэффективности, техногенной нагрузки на окружающую среду не отвечают современным требованиям.

Низким является уровень сервисного обслуживания, недостаточно используется имеющийся транзитный потенциал. Наблюдается отставание в развитии транспортной инфраструктуры, транспортно-логистических технологий, мультимодальных перевозок, уровня контейнеризации, что обуславливает высокую долю транспортных расходов в себестоимости продукции. Морские порты Украины по качественным, техническим характеристикам, таким как глубина причалов, их технического состояния, а также оборудование, средства перегрузки и хранения, уровень автоматизации и компьютеризации, остались на уровне конца 80-х – начале 90-х гг. прошлого века.

Неудовлетворительное состояние отечественной инновационной и высокотехнологичной составляющей транспортной отрасли объясняется низкими тарифами на перевозки, которые подлежат государственному регулированию; ограниченным финансированием из государственного и местных бюджетов; отсутствием средств на простое воспроизводство основных фондов в результате занижения их стоимости и недостаточного уровня амортизационных отчислений; отсутствием инвестиций на условиях концессий; несовершенством механизмов лизинга. Недостаток инвестиций привел к стремительному старению подвижного состава и транспортной инфраструктуры, что предопределяет несоответствие технического и технологического уровня отечественного транспорта европейским требованиям.

Нельзя сказать, что Украина совсем не уделяет внимания развитию тран-

зитного потенциала страны, отдельные шаги в этом направлении сделаны.

Рассмотрим основные меры нормативно-правового, организационно-технического, технологического и других направлений совершенствования системы управления транзитными перевозками в Украине.

На железнодорожном транспорте:

– принята Государственная целевая программа реформирования железнодорожного транспорта на 2010–2019 гг. [7], которая предусматривает разграничение хозяйственных функций и функций государственного управления; формирование вертикально интегрированных структур по видам деятельности; создание организационно-правовых условий для функционирования частных операторских компаний; увеличение объема инвестиций в железнодорожный транспорт и внедрение инновационной модели его развития; решение вопроса относительно предоставления государственной поддержки для закупки подвижного состава, строительства объектов железнодорожного транспорта; развитие сети логистических комплексов, складских и распределительных терминалов, необходимых для привлечения дополнительных объемов транзитных перевозок территорией Украины;

– принята Программа обновления локомотивного парка железных дорог Украины на 2012–2016 гг. [8], которой предусмотрено приобретение более 500 единиц новых современных пассажирских и грузовых локомотивов как односистемных, так и двойного питания. В рамках выполнения указанной Программы Укрзалізницею, например, заключены соглашения с «Электровозостроителем» (Грузия) на поставку 110 магистральных грузовых электровазозов постоянного тока;

– принят План реализации инфраструктурных проектов в сфере транспорта [9], согласно которому в течение 2012–2016 гг. осуществляется электрификация некоторых железнодорожных направлений (Долинская – Николаев – Херсон), а также Программа электрификации железных дорог на 2011–2016 гг., реализация которых позволит уменьшить себестоимость перевозок на 55% [10];

– с 2013 г. внедрен электронный документооборот при транзитных

перевозках. Прежде всего это касается железнодорожных администраций стран ЕС, с которыми налаживается электронный обмен данными в объеме перевозочных документов. Работа в этом направлении осуществляется с Польшей, Словакией, Венгрией. С ОАО «Российские железные дороги» («РЖД») сотрудничество осуществляется уже в течение 9 лет, заключено также трехстороннее соглашение относительно обмена электронными данными по перевозке грузов между Укрзалізницею, ОАО «РЖД» и АО «НК «Казахстан темир жолы»;

– реализуются мероприятия по интеграции железных дорог Украины в транспортную сеть ЕС на принципах активного сотрудничества в развитии колеи 1 520 мм на территории Западной Европы, а также модернизации существующей в Украине колеи европейского образца, что пролегает до Ковеля;

– активизируется развитие мультимодальных перевозок. Государственная администрация железнодорожного транспорта Украины проводит постоянную работу по привлечению дополнительных грузопотоков на территорию Украины и расширению географии международных проектов с участием железных дорог Украины.

Эта работа касается разных направлений деятельности железных дорог: гибкой тарифной политики, технического перевооружения, внедрения новых информационных технологий, обустройства пограничных переходов, совершенствования технологии перевозочного процесса, сервиса услуг.

На водном транспорте:

– упрощен вход в украинские речные порты иностранным судам, с владельцами которых заключены международные договоры о судоходстве на внутренних водных путях [11, с. 22]. Грузовые суда компаний, с которыми не заключены международные договоры о судоходстве на внутренних водных путях, имеют право заходить в речные порты на основании одноразовых разрешений Государственной инспекции по безопасности на морском и речном транспорте. Это призвано способствовать не только возрождению транзитных перевозок речным транспортом, но и переключению определенных объемов транзита с автомобильного на речной транспорт. При этом следу-



ет обратить внимание на более широкое распространение комбинированных перевозок с участием судоходных компаний (река-море) в бассейнах рек Рейн-Дунай по территории Германии, Австрии, Венгрии, Словакии, Румынии, которые также имеют связь с Днепром через морские маршруты Черного моря и которые в последующем могут развиваться с участием Украины;

– совершенствуется организационно-правовой механизм прохождения транзитных грузов через акваторию морских портов;

– в ведущих морских торговых портах разрабатываются программы развития по расширению и модернизации портовой инфраструктуры, укреплению мощностей железнодорожных подходов, что позволит оптимизировать срок обработки вагонов с транзитным грузом. Осуществляется дальнейшее развитие инфраструктурных объектов ведущих МТП (прежде всего Одесского, Ильичевского, Южного, Херсонского, Белгород-Днестровского, Мариупольского). Это позволит привлекать дополнительные транзитные грузы, которые перевозятся современными крупнотоннажными морскими судами, в том числе с просадкой до 15–20 м;

– безусловно позитивным мероприятием для развития водного транспорта стало утверждение в 2013 г. Стратегии развития морских портов до 2038 г. [12], которая определяет прогнозы относительно грузопотоков, задачи, основные направления и пути развития морских портов и портовой отрасли в целом, другие основные параметры развития;

– обеспечивается создание современной системы транспортно-логистических центров. Например, в рамках развития украинско-венгерского сотрудничества проводятся переговоры по совместной реализации Украиной и Венгрией проекта формирования логистической зоны «Кишварда – Загонь – Чоп – Ужгород» на территории обеих стран. Проект предусматривает, в частности, постепенное улучшение условий судоходства на р. Тиса, развитие речных портов, создание на базе аэропорта «Мукачеве» современного центра авиационных перевозок и международного перегрузочного транспортно-логистического узла.

На автомобильном транспорте:

– принята Концепция реформирования системы государственного управления автомобильными дорогами общего пользования, в которой говорится, в частности, о совершенствовании механизма финансового обеспечения строительства, реконструкции, ремонта и содержания таких дорог, что будет способствовать привлечению дополнительных транзитных грузопотоков по территории Украины;

– принята Концепция Государственной целевой экономической программы развития автомобильного транспорта на период до 2015 г. [14], в которой создаются предпосылки для развития автомобильного транспорта в соответствии с нормами и стандартами ЕС. Указанные стандарты предусматривают, в частности, повышение уровня экологичности и энергоэффективности транспортных средств путем использования ими альтернативных видов топлива (например, биотоплива); обеспечение с учетом опыта стран ЕС контроля за соответствием транспортного средства и топлива установленным требованиям; введение экологических норм «Евро-3» и «Евро-5» для транспортных средств;

– принята Стратегия повышения уровня безопасности дорожного движения в Украине на период до 2015 г. [15], в которой определены меры по созданию и развитию единой системы предоставления участникам дорожного движения необходимой информации, в том числе о состоянии дорог, погодных условиях, аварийной ситуации, пунктах экстренной связи, расположении учреждений здравоохранения; совершенствование организации дорожного движения в городах с учетом опыта европейских государств; введение действенного контроля за соблюдением водителями режима труда и отдыха, что будет способствовать росту транзитных грузопотоков;

– принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно осуществления предварительного документального контроля в пунктах пропуска через таможенную границу Украины» [16]; это будет способствовать упрощению процедуры государственного контроля, в частности, путем совершенствования взаимодействия подраз-

делений, осуществляющих контрольные функции в пунктах пропуска через государственную границу Украины;

– внедряется электронный документооборот для предварительного информирования таможенных органов о товарах, перевозимых транзитом по территории страны.

На авиационном транспорте:

– принимаются меры по увеличению объемов транзитных перевозок и создание на базе государственного предприятия «Международный аэропорт «Борисполь» ведущего узлового терминального комплекса;

– заключение Соглашения между Украиной и ЕС об общем авиационном пространстве призвано обеспечить для Украины равные условия со странами ЕС на мировом рынке авиaperезвозок путем приведения состояния отечественной транспортной сети в соответствии с нормами и стандартами ЕС, что будет способствовать привлечению транзитных потоков стран Европы и Азии через территорию Украины.

Однако, несмотря на комплекс мер, реализуемых правительством Украины относительно нормативно-правового, организационно-технического, технологического и других направлений совершенствования системы управления транзитными перевозками в Украине, существуют проблемы, которые тормозят развитие ее транзитного потенциала.

Транспорт как инфраструктурная отрасль играет существенную роль в развитии экономики Украины, обеспечивая своевременные и эффективные грузовые и пассажирские перевозки, способствуя интеграции экономики Украины в европейскую и мировые экономические системы.

Такую роль транспорт может выполнять лишь при условии постоянного улучшения организации перевозок, совершенствования действующего законодательства и имплементации его в общеевропейское.

Как свидетельствует анализ, транспорт должен развиваться опережающими темпами, что в свою очередь будет способствовать также укреплению внешнеторговых связей Украины, ее территориальному развитию, привлечению дополнительного транзита, увеличению объемов валютных поступлений, оптимизации товаропотоков.



Вместе с тем состояние главных транспортных отраслей Украины еще не в полной мере отвечает этим требованиям и требует дальнейшего реформирования и развития.

Стратегическим приоритетом реформирования транспортной отрасли в Украине должно стать решение наиболее острых проблем в транспортной системе Украины:

а) на железнодорожном транспорте:

– на законодательном уровне необходимо повысить ответственность грузополучателей за повреждение вагонного парка, который будет включать наряду с возмещением расходов на ремонт также компенсацию неполученной прибыли железных дорог вследствие невозможности использования вагонов на время их ремонта;

– на законодательном уровне необходимо закрепить механизм привлечения к грузовым перевозкам частных вагонов. Функции по регулированию процесса привлечения частных вагонов грузовых перевозок целесообразно делегировать государственному органу по регулированию тарифов на транспорте, необходимость создания которого в Украине обсуждается уже в течение многих лет;

– усовершенствовать действующую нормативно-правовую базу, регулиющую процесс финансового обеспечения обновления локомотивного парка таким образом, чтобы привлекать к этому процессу не только государственные средства, а также средства частных инвесторов при условии установления им права собственности на приобретенные локомотивы;

– разработать проект Закона Украины «Об особенностях реформирования железнодорожного транспорта», направленный на модернизацию, обновление подвижного состава железных дорог; поэтапное разграничение пассажирского и грузового железнодорожного движения;

– постепенно осуществить при условии экономической целесообразности внедрение дневных перевозок пассажирских скоростными поездами;

– с целью углубления интеграции на рынок транспортных услуг ЕС в сфере железнодорожного транспорта целесообразно расширять сотрудничество с Европейским агентством железных дорог (ERA) в рамках Органи-

зации сотрудничества железных дорог (ОСЖД).

б) на морском транспорте:

– разработать и реализовать национальную программу возрождения судостроительной отрасли, определить перечень заказов отечественных государственных судостроительных компаний и морских торговых портов в судах на период до 2030 г.;

– принять с учетом предложений заинтересованных лиц проект Закона Украины «О внутреннем водном транспорте», регулирующий правоотношения в отрасли судоходства на внутренних водных путях; деятельности, связанной с использованием судов для перевозки грузов, пассажиров, багажа, почты; порядок эксплуатации внутренних водных путей, регистрации судов; право плавания под Государственным флагом Украины; правовое положение экипажа судна, его состав, права и обязанности капитана (командира) судна; безопасность судоходства, движение судов и т. д.;

Выводы. Изложенные в статье предложения и рекомендации при условии их надлежащей реализации укрепят транзитный потенциал Украины и будут способствовать не только дополнительному увеличению валютных поступлений, но и повышению рейтинга страны среди ведущих стран-транзитеров, давая возможность реализовать преимущества своего удачного геоэкономического и геополитического расположения.

Развитие инфраструктуры транзита, в частности пунктов пропуска на таможенной границе и сети международных транспортных коридоров, внедрение новых технологий таможенного контроля, совершенствование законодательства в соответствии с международными нормами и стандартами, установление конкурентоспособных тарифов будут способствовать привлечению транзитных грузов в Украину, улучшению инвестиционного климата и активизируют процесс интеграции экономики Украины в Европу и на мировые рынки транспортных услуг.

Список использованной литературы:

1. Михайличенко К.М. Интеграция Украины до транспортной системы

«Європа – Азія» як чинник забезпечення національних інтересів держави / К.М. Михайличенко // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1(30). – С. 69–77.

2. Блудова Т.В. Знаходження сфери допустимого ризику регіональних експортно-імпортних операцій / Т.В. Блудова, Т.В. Манжос Д.Р. Черевко // Формування ринкової економіки / КНЕУ. – 2009. – № 22. – С. 676–685.

3. Геєць В.М. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство : [монографія] / [В.М. Геєць, М.О. Кизим, Т.С. Лебанова, О.І. Черняк, О.В. Баженова та інші]; за ред. В. М. Гейця. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2006. – 239 с.

4. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К. : Наук думка, 2006. – 510 с.

5. Медвідь В.Ю. Стратегія територіального економічного розвитку: теоретичний аспект / В.Ю. Медвідь // Економіка розвитку / ХНЕУ. – 2013. – № 1(65). – С. 48–51.

6. Котлубай А.М. Упрощення організаційних процедур в використанні транзитного потенціала України / А.М. Котлубай, А.А. Липинська. – О. : ИПРЭЭИ НАН України, 2008. – 132 с.

7. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3523.

8. Про затвердження Програми оновлення локомотивного парку залізниць України на 2012–2016 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 840 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 61. – Ст. 2426.

9. Питання реалізації інфраструктурних проєктів у сфері транспорту : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 563-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – 28 серпня.

10. «Укрзалізниця» затвердила Програму електрифікації залізниць на 2011–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics.unian.ua/transport/506442-ukrzaliznitsyazatverdila-programu-elektrifikatsijizaliznits-na-2011-2016-roki.html>.



11. Садловська І.С. Пріоритети реформування та модернізації транспортної інфраструктури та дорожнього комплексу в Україні / І.С. Садловська // Збірник наукових праць ДЕ-ТУТ. Серія «Економіка і управління». – 2014. – Вип. 30. – С. 20–31.

12. Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 548-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 61. – Ст. 2194.

13. Деякі питання реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 739-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2378.

14. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 732-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2376.

15. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 480-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 42. – Ст. 1724.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України : Закон України від 3 лютого 2011 р. № 2973-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 33. – Ст. 326.

ДИФФЕРЕНЦІАЦІЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ОТРАСЛЕЙ В СИСТЕМЕ ПРАВА УКРАЇНИ

Дмитрий СЛИНЬКО,

кандидат юридических наук, доцент,
професор кафедри теорії і історії державства і права
Харьковского національного університета внутрішніх дел

Summary

In the article theoretical research of differentiation of judicial industries in the system of right for Ukraine is conducted. An author analysed the features of criteria that are the basis of distribution of right on industries and institutes of right. Taking into account this analysis the features of display of the system of judicial right are examined in the article. The legal mode of the judicial fields of law, stages of his study, is investigated in science. An author draws conclusion, that the branch legal mode can include methods, methods, types of the legal adjusting in different combination.

Key words: judicial right, system of right, field of law, object and method of the legal adjusting, legal mode.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование дифференциации процессуальных отраслей в системе права Украины; осуществляется анализ юридической литературы, посвященной изучению критериев, которые лежат в основе распределения права по отраслям и институтам; рассматриваются особенности проявления системы процессуального права, правовой режим процессуальных отраслей права, исследованы этапы его изучения в науке; отмечается, что отраслевой правовой режим может включать способы, методы, типы правового регулирования в различном сочетании; обосновывается, что существенные признаки процессуальных отраслей права определяются их правовым режимом.

Ключевые слова: процессуальное право, система права, отрасль права, предмет и метод правового регулирования, правовой режим.

Постановка проблеми. В системі права України процесуальне право образує окрему підсистему, оскільки визначає порядок, спосіб реалізації прав і обов'язностей, в том числі порядок захисту, охорони і відновлення порушених прав, інакше говорячи, обумовлює порядок, спосіб дій (або ж вдержання від них) суб'єктів права.

Процесуально-правові форми, процедури виступають важливою юридическою гарантією реальності прав і свобод людини і необхідним умовою ефективного дієвства всього права. Мера процесуалізації права – суттєвий якісний показувач рівня розвитку права в цілому [1, с. 431]. Однак проблема системи процесуального права і її структури, розмежування процесуальних отраслей, котра доволно активно обговорюється в літературі, являється непростий.

Актуальність дослідження підтверджується ступенем нераскритості теми – відсутністю в нинішнє час єдиної точки зору в стосунку юридического процесу, процесуального

права і його системи, критеріїв розмежування права по отраслям. Рішення цієї проблеми, як правило, залежить від розуміння теми або іншими авторами меж юридического процесу. Це пов'язано з тим, що вивчення такого правового явлення, як юридический процес, відбувається під впливом суб'єктивних факторів (вибір ученому методів і рівня наукового розуміння, опорних координат, з котрих було почато дослідження і т. п.), а тому «юридический процес» як категорія юридическої науки не набув свого однозначного розуміння і розглядається кожним ученому в залежності від тих критеріїв і ознак, котрі, по мненню ученому, повинні його характеризувати [2, с. 17]. Відповідно, розрізняються підходи до розуміння процесуального права, його системи, процесуальних отраслей.

Стан дослідження. По мненню деяких учених, система процесуального права складається з трьох самостійних отраслей: кримінально-процесуального, громадянсько-процесуального і адміністративно-процесуального права [3, с. 51].



По мнению других ученых, каждой отрасли материального права соответствует или самостоятельная отрасль, или подотрасль процессуального права [4, с. 18; 5, с. 39–40].

Существует также точка зрения, согласно которой в любой материально-правовой отрасли есть процессуальные образования (институты) или даже процессуальные нормы, которые входят в состав материально-правовых институтов и выполняют важные функции процедурного обеспечения реализации последних [6, с. 75].

По утверждению Д.Н. Бахраха, современное процессуальное право включает лишь две самостоятельные процессуальные отрасли (уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное) и подинституты многих отраслей права, то есть систематизированные группы процессуальных норм, обслуживающие определенные правовые институты [7, с. 9].

По мнению украинских ученых-юристов, отрасли процессуального права содержат нормы права, определяющие процедуру осуществления материального права и производные от него (административно-процессуальное, гражданско-процессуальное, хозяйственно-процессуальное, уголовно-процессуальное право) [8, с. 302; 9, с. 227]. При этом предметом регулирования норм процессуальных отраслей права выступают организационные отношения, то есть определяющие средства реализации норм материального права (субъективных прав, обязанностей и ответственности), в которых участниками, как правило, выступают органы государства, должностные лица, на которых возложена обязанность организовывать, направлять процесс, юридическую деятельность по реализации норм материального права [10, с. 253].

Целью статьи является исследование факторов дифференциации отраслей процессуального права, изучение критериев, которые лежат в основе распределения права по отраслям и институтам. Научная новизна работы заключается в том, что предпринята попытка определить особенности системы процессуального права и правовой режим процессуальных отраслей права.

Изложение основного материала. Вопрос о месте процессуальных норм в структуре права является дискуссион-

ным. Однако бесспорно, что системная общность процессуальных норм в их социально-правовом назначении относительно норм материальных, а также имеющиеся формы их систематизации в виде процессуальных отраслей, подотраслей и институтов свидетельствуют о существовании в структуре права такого большого образования, как система отраслей процессуального права. Она занимает в системе права соответствующее место, определенное сущностью и назначением процессуальных отраслей права.

Система права – объективно обусловленная и согласованная в ее составных частях внутренняя организация права того или иного государства. Основными структурными элементами системы права является норма права, институты права, отрасли права [11, с. 488]. По мнению С.С. Алексеева, отрасль права представляет собой реально обособленное, самостоятельное, суверенное, относительно замкнутое подразделение структуры права. Общность норм, которые представляют отрасль права, характеризуется юридической целостностью, то есть такой степенью ее внутренней организации, единства ее институтов, когда она выступает перед другими отраслями как единое, неделимое целое [12, с. 75]. Структурные особенности отрасли права выражаются также в том, что каждая отрасль права имеет «свое законодательство» (как правило, самостоятельные кодексы или иные кодифицированные законодательные акты) [13, с. 49].

Предмет правового регулирования – один из основных критериев, которые лежат в основе деления права на отрасли и институты, это та сфера, на которую распространяется право. Под предметом традиционно понималось то, что регулирует право, то есть определенные виды общественных отношений. Другая позиция основывается на более широком подходе: под предметом правового регулирования предлагается понимать поведение людей, их деятельность [14, с. 34; 15, с. 46]. Теоретические положения о значении предмета правового регулирования как критерия деления права на отрасли прочно закрепились в юридической науке. В советский период развития науки предмету правового регулирования было предоставлено ключевое значение в понимании своеобраз-

ия основных структурных элементов системы права – отраслей. В тоже время исследования конкретного правового материала, по мнению С.С. Алексеева, свидетельствовали о том, что «предмет» регулирования хотя и влияет на его содержание, все-таки не представляет собой основы для юридической специфики отраслей права [16, с. 249]. Отрасли права отличаются как раз тем, по мнению С.С. Алексеева, что для них является характерным юридически своеобразное регулирование с точки зрения самой их природы. Юридическая наука после ряда дискуссий о системе права подошла к неминуемому выводу о том, что отрасли права – не просто зоны юридического регулирования, не искусственно скомпонованные совокупности норм «по предметам», а реально существующие и юридически своеобразные подразделения в юридическом содержании права [16, с. 250]. Юридическое своеобразие отрасли главным образом выражается в том, что ей присущ особый метод правового регулирования.

Во время правового регулирования используются различные приемы воздействия на общественные отношения. Это рекомендации, предоставление на выбор нескольких вариантов поведения, прямые предписания, запреты и т. д. Из них состоит метод правового регулирования. Таким образом, методы правового регулирования формируют разные способы правового воздействия на общественные отношения и используемые государством приемы установления правовых связей между участниками этих отношений. Различают следующие методы: императивный, диспозитивный, поощрительный, рекомендательный, автономии и равенства сторон, убеждения и принуждения. Главными из них все-таки нужно признать методы императивный и диспозитивный [13, с. 51]. В общетеоретическом плане метод правового регулирования общественных отношений, применяемый в конкретной отрасли, определяется с учетом набора юридических фактов, необходимых для установления правовых отношений; состава и правового положения (правосубъектности) участников регулируемых отношений; характера прав и обязанностей, их распределения между субъектами права; правовых санкций, используемых за нарушение требований норм права и порядка их применения



[17, с. 235]. Другими словами, метод правового регулирования представляет собой набор юридического инструментария, с помощью которого государство влияет на волевое поведение участников общественных отношений.

Со временем ученые-юристы пришли к обоснованному выводу о несовершенстве критериев выделения отраслей права. Вместе с концептом отрасли права в юриспруденции применяется понятие «отрасль законодательства», под которым понимают совокупность правовых норм, сосредоточенных в нормативно-правовых актах. Дискуссии вокруг этой проблемы находили свое решение в плоскости соотношения системы права и системы законодательства [18, с. 16–22].

С критикой существующих в литературе концептуальных подходов и взглядов к определению области права выступил А.И. Ющик, который фактически предложил отказаться от идеи деления права на отрасли, руководствуясь предметом и методом правового регулирования. Он высказал мысль о том, что основой формирования отраслей права нужно считать определенную сферу основополагающих прав, под которыми понимают субъективные права и юридические обязанности, содержащиеся в диспозициях правовых норм. При таких условиях объединяющим для отрасли права моментом является обобщенная (родовая) форма основополагающего права – консолидированное выражение совокупности отдельных основополагающих прав [19, с. 26–27]. Относясь с уважением к такой позиции ученого, невозможно не увидеть чрезмерную условность предложенного деления правовых норм на виды (отрасли), отсутствия объективных основ в дифференциации норм права, фактически полную зависимость «основополагающей формы права» от позиции субъекта провозглашающей деятельности (правотворчества) и, в конце концов, невозможность использования указанной правовой конструкции в практической деятельности.

Пытаясь разрешить существующее противоречие, ученые-правоведы обратились к другим характеристикам, которые дополнили бы существующие критерии определения отрасли права и позволили более четко очертить ее существенные признаки [20, с. 27–28].

В.С. Нерсесянц для определения отрасли права использовал научную триаду «объект – предмет – метод правового регулирования». По мнению В.С. Нерсесянца, объект отраслевой правовой регуляции – это, как правило, большая группа однородных общественных отношений, которая представляет отдельную, относительно самостоятельную сферу общественной жизни. Предмет отраслевого правового регулирования – это устойчивый в сфере правовой регуляции особый правопорядок (правовой режим), который определяется совокупностью однопорядковых (по их регулятивно-правовым признакам и характеристикам) норм права, составляющих соответствующую отрасль. Предмет отраслевого правового регулирования, отраслевой правопорядок, отраслевое право – составные предмета общего правового регулирования, общего правопорядка и всей системы права в целом. Метод отраслевого правового регулирования (метод отрасли права) – это совокупность приемов, способов и форм выражения специфических регулятивных качеств и функций, присущих нормам права данной области [2, с. 436–437]. Таким образом, академик В.С. Нерсесянц, употребляя понятие правового режима, отождествлял его с предметом правового регулирования – совокупностью однородных норм права. В свою очередь объект правового регулирования был вынесен за границы права и определялся как совокупность общественных отношений, представляющих отдельную сферу общественной жизни.

А.В. Сурилов, акцентируя внимание на социальном аспекте указанной проблемы, высказывал мысль о правовом режиме различных общественных отношений, характеризуя его как: 1) юридическую опосредованность определенных отношений; 2) их формально-логическую определенность; 3) системность и относительную стабильность [21, с. 207]. Таким образом, юридическое своеобразие отрасли выражается и в ряде других ее особенностей, таких как собственный механизм правового регулирования, который представляет собой особую комбинацию отраслевых норм, юридических фактов, правоотношений, специфических отраслевых принципов, выражающих своеобразие правового содержания данной отрасли. Юридическое своеобразие отрасли выражается также

в том, что она имеет характерный набор общих положений, категорий, сроков и терминов [13, с. 52].

Вся совокупность юридических черт отрасли в целом определяется как правовой (юридический) режим. Под ним следует понимать особую целостную систему регулятивного влияния, которая характеризуется специфическими средствами регулирования – особым порядком возникновения, формированием содержания прав и обязанностей, их осуществлением, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на эту совокупность норм [22, с. 105]. Хотя уровень специфики отраслевых режимов может быть разным (они могут быть генеральными, видовыми, специальными), каждая отрасль права с юридической стороны отличается в правовой системе именно режимом регулирования. Как видим, профессор С.С. Алексеев сосредоточил внимание на таких качествах правового режима, которые касаются исключительно юридического конструирования в механизмах правового влияния на сложный процесс возникновения и существования содержания прав и обязанностей. Общеуниверсальное осмысление правовых режимов осуществил В.Б. Исаков, предложивший использование этой категории при изучении системы права [23, с. 35–39].

Серьезное исследование проблемы правового режима проведено Э.Ф. Шамумовой, которая подразумевает под правовым режимом особый порядок законодательного урегулирования деятельности субъектов права в разных сферах общественных отношений или на определенных объектах [24, с. 71–72]. Каждой отрасли права соответствует свой правовой режим. Отраслями права при таком подходе оказываются качественно особые и цельные с юридической стороны совокупности норм, в своем единстве обеспечивающие специфические порядки, режимы регулирования [24, с. 82–83].

Сегодня в отечественной юриспруденции под правовым режимом отрасли права понимают особый, закрепленный нормами права социальный порядок, который определяется соотношением его обеспечивающих правовых средств [25, с. 357–358].



Поддерживая идею С.С. Алексеева и В.Б. Исакова о том, что для каждой отрасли права является характерным свой режим регулирования, в котором концентрируются не только особенности отраслевого метода, но и особый социальный статус отношений, составляющих предмет правового регулирования, Ю.М. Оборотов рассматривает правовой режим более широко, обращая внимание на возможность размежевания в рамках отрасли общего и специального режимов [26, с. 40–41].

О.С. Лысенкова, исследуя деление права и законодательства на отрасли сквозь призму структурно-функциональной характеристики системы законодательства, поддерживает идею выделения в системе права отраслей на основании метода правового регулирования, который, по ее мнению, представляет особый юридический режим регулирования и является характеристикой содержания объективного права, а также формирования отраслей системы законодательства за счет особенностей предмета правового регулирования – общественных отношений [27, с. 9]. Сложно согласиться с этим мнением, обоснование которого основывается исключительно на искусственном размежевании права и законодательства как содержания и формы объективного права [20, с. 29]. Необходимо также отметить правильность высказанной в литературе позиции о научной некорректности отождествления метода правового регулирования в результате его широкого толкования с юридическим режимом правового регулирования [28, с. 32–35].

Следует согласиться с мнением А.С. Спасского о том, что правовой режим должен отображать специфику (атмосферу) правового воздействия, в которой существуют другие элементы правовой системы, быть правовой формой их функционирования [29, с. 30].

Содержание правового режима составляют элементы, которые постоянно задействованы в раскрытии регуляторной сущности права. Без сомнения, к таким элементам относятся следующие: 1) объективированная сфера действия права – определенная в социальном пространстве совокупность общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования; 2) системный, взаимообусловленный логическими связями набор способов, приемов регуляторного воздействия

права на определенную совокупность общественных отношений – метод правового регулирования; 3) определенный социально значимый результат действия права, то есть цель правового регулирования [20, с. 30].

Выводы. Правовой режим пронизывает материю права, формируя его систему и определяя в ее составе нормативные образования с системными признаками – отрасли, подотрасли, институты, субинституты.

Отраслевой правовой режим может включать способы, методы, типы правового регулирования в различном сочетании, при доминирующей роли одних и вспомогательной роли других.

Правовой режим является доктринальной категорией, которая определяет институционально-функциональную природу правовой материи, содержание включает предмет, метод и цель правового регулирования, выполняя определяющую роль в построении системы права, в правоустановлении и правореализации, характеризуя право как нормативно-институционный социальный регулятор.

Таким образом, сущностные признаки процессуальных отраслей права определяются их правовым режимом, который органически объединяет лишь ему присущие предмет, метод, цель правового регулирования.

Правовой режим процессуальных отраслей права позволяет определить их виды в целостной системе права Украины. Основной же задачей отраслевых процессуальных наук является четкое определение соответствующих режимов, от чего во многом зависит эффективность практической юридической деятельности.

Список использованной литературы:

1. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.
2. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства : [учебник] / В.С. Нерсисянц. – М. : Издат. гр. НОРМА – ИНФРА-М., 1999. – 552 с.

3. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М. : Юридическая литература, 1972. – 240 с.

4. Горшенев В.М. О системе процессуального права в советском государстве / В.М. Горшенев, П.С. Дружков // Вопросы правоведения. – Новосибирск, 1970. – Вып. 5. – С. 15–19.

5. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В.М. Горшенева, П.Е. Недбайло. – М. : Юридическая литература, 1976. – 279 с.

6. Процессуальные нормы и отношения в советском праве / под ред. И.А. Галагана. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного ун-та, 1985. – 208 с.

7. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 6–17.

8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.

9. Крестовська М.Н. Теорія держави і права. Елементарний курс / М.Н. Крестовська, Л.Г. Матвеева. – Х. : ТОВ «Одісей», 2007. – 432 с.

10. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 572 с.

11. Рабінович П.М. Система права / П.М. Рабінович // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998–2006. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 488.

12. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981– . – Т. 2. – 1981. – 354 с.

13. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права : [монография] / Е.Г. Лукьянова. – М. : Издательство НОРМА, 2003. – 240 с.

14. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения / Ю.И. Гревцов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1981. – 82 с.

15. Протасов В.Н. Правоотношение как система / В.Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 142 с.

16. Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.

17. Общая теория государства и права: академический курс : в 2 т. / отв.



ред. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998– . – Т. 2. – 1998. – 622 с.

18. Яковлев В.Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства / В.Ф. Яковлев // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 16–22.

19. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність) / О.І. Ющик. – К. : Оріяни, 2002. – 112 с.

20. Богущкий П.П. Військове право в системі права України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / П.П. Богущкий. – О., 2009. – 196 с.

21. Сурилов А.В. Теория государства и права : [учебное пособие] / А.В. Сурилов. – К. ; О. : Вища школа, 1989. – 439 с.

22. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – 2-е изд., стер. – Х. : БЕК, 1994. – 223 с.

23. Исаков В.Б. Правовые режимы и их совершенствование. XXVII съезд КПСС и развитие теории права / В.Б. Исаков // Межвузовский сборник научных трудов / Свердловский юридический ин-т. – Свердловск, 1982. – С. 35–39.

24. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Э.Ф. Шамсумова. – Екатеринбург, 2001. – 198 с.

25. Скаун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник / О.Ф. Скаун. – Х. : Еспада, 2006. – 840 с.

26. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права (прагматичний курс) : [екзамен. довідник] / Ю.М. Оборотов. – О. : Юридическая литература, 2005. – 348 с.

27. Лисенкова О.С. Система законодательства України: структурно-функціональна характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / О.С. Лисенкова ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 17 с.

28. Клименко К.С. Історико-філософські та правові основи методології правового регулювання суспільних правовідносин / К.С. Клименко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 32–35.

29. Спаський А.С. Категорія «правовий режим»: підходи до інтерпретації / А.С. Спаський // Право України. – 2008. – № 4. – С. 27–30.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

Виктория ТОМКО,
специалист отдела ЗАГС РС

Кельменецкого районного управления юстиции в Черновицкой области

Summary

A concept and essence of norm of labour law are investigated in the article. Marked, that norms of labour law are the variety of norms legal, and that is why at the decision of this concept it is necessary to follow the generals of legal science. In addition, special signs are peculiar to the norm of labour law that expose her essence and mark off rights from the norms of other industries. Establishment of such signs is impossible without an address to the object and method of labour law. It is found out, that the norms of labour law regulate labour relations – relations that arise up concerning application of wage labour, and also are relations closely constrained with labour. In addition, there is peculiar not only imperative but also contractual character them, and the acceptance of such norms takes place not only at state level but also on local.

Key words: rule of law, rule of labour law, employment relationship, object of labour law, method of labour law.

Аннотация

В статье исследуется понятие и сущность нормы трудового права. Отмечается, что нормы трудового права являются разновидностью норм правовых, а потому при определении данного понятия необходимо руководствоваться общими положениями правовой науки. Кроме того, норме трудового права свойственны и специальные признаки, которые раскрывают ее сущность и отмежевывают от норм других отраслей права. Установление таких признаков невозможно без обращения к предмету и методу трудового права. Установлено, что нормы трудового права регламентируют трудовые отношения – отношения, которые возникают по поводу применения наемного труда, а также отношения, тесно связаны с трудовыми. Кроме того, им свойственный не только императивный, но и договорный характер, а принятие таких норм происходит не только на государственном уровне, а и на локальном.

Ключевые слова: норма права, норма трудового права, трудовые правоотношения, предмет трудового права, метод трудового права.

Постановка проблемы. Общеизвестно, что норма трудового права принадлежит к нормам правовым и является разновидностью последних. По своей природе она владеет всеми общими признаками, которыми наделена «норма права» как центральная категория правовой науки, а также специфическими свойствами, которые и обуславливают ее принадлежность к трудовому праву как отрасли права. Принимая это во внимание, изучить вопрос, который является предметом нашего исследования, невозможно без обращения к фундаментальным положениям общей теории права. В данном контексте нас интересуют достижения научных исследований первичного элемента правовой науки – нормы права. Как свидетельствует анализ юридической литературы, результаты исследований данного вопроса неоднозначны и многочисленны. Такая ситуация объясняется многообразием правовых школ, а также типов

правопонимания. Кроме того, в правовой литературе мы часто встречаем похожие, но не тождественные понятия, которыми являются, например, «правовая норма» и «юридическая норма». Учитывая это, при определении нормы трудового права может возникать аналогичная ситуация.

Актуальность темы исследования. Таким образом, неоднозначность подходов в определении понятий «норма права» и, собственно, «норма трудового права» – это первый аспект, который обуславливает актуальность избранной темы исследования. Интерес к указанной проблематике усиливает и тот факт, что на отраслевом уровне категория «норма трудового права» недостаточно исследована. В основном она предоставлена интерпретацией общих положений теории права в сфере трудового права, при этом без учета существенных особенностей соответствующей отрасли.



Что касается специфических свойств нормы трудового права, то они предопределены особенностями трудового права как отрасли права, ее назначением в правовой системе, а также спецификой предмета и метода правового регулирования, которые определяют ее место в системе права. Последние в свою очередь, в частности их особенности, определяют сущность нормы трудового права, а потому это второй аспект актуальности нашей проблематики.

Целью статьи является определение нормы трудового права на основании общих положений правовой науки, а также выяснение ее сущности с учетом специфики предмета и метода трудового права как отрасли права.

Изложение основного материала.

Норма является наименьшим структурным звеном системы права, которая как часть целого вбирает в себя все главные черты права и в то же время имеет собственные специфические черты. К примеру, М.И. Байтин отмечает, что правовая норма – первичная «клеточка» права, частица содержания, исходный структурный элемент его системы. В то же время норма права – относительно самостоятельное явление, которое владеет собственными специфическими особенностями, которые углубляют и конкретизируют наши представления о праве, его понятии, сущности и содержании, о механизме регулятивного влияния на общественные отношения [11, с. 313]. Норма права, по его ученому, – это общеобязательное, формально определенное предписание, которое происходит от государства и им охраняется, выражено в виде правила поведения или отпратного установления и является государственным регулятором общественных отношений [12, с. 360].

Правовая норма, по мнению П.Н. Рабиновича, является формально-обязательным правилом физического поведения, которое имеет общий характер, устанавливается или санкционируется государством с целью регулирования общественных отношений и обеспечивается ее организационной, воспитательной и принудительной деятельностью [9, с. 123].

Л.А. Морозова избегает определения понятия «норма права», но отмечает, что для характеристики нормы права и нужно сказать, что это: 1) правило поведения; 2) оно происходит от государства;

3) закреплено в определенной форме; 4) общеобязательное; 5) регулирует общественные отношения; 6) выполнение нормы права обеспечено государственными средствами [7, с. 205].

По мнению С.С. Алексеева, норма права – это общеобязательное формально определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников [13, с. 280].

Как видим, все вышеприведенные точки зрения подобны и содержательно не противоречат друг другу. Однако науке известны и другие утверждения. Например, И.А. Сердюк считает, что употребляемое учеными словосочетание «общеобязательное правило поведения» фактически указывает на использование в правовом регулировании только таких способов и корреспондирующих им разновидностей норм права по характеру правовых предписаний, как обязательства (обязывающие нормы) и запреты (запрещающие нормы), которые не соответствуют реальной действительности, ведь правовой активности участников правоотношений в значительной степени способствуют именно разрешения (уполномочивающие нормы), отказ от добровольной реализации которых не обуславливает негативных для субъектов права юридических последствий [10, с. 133–134]. Кроме того, вызывает недоразумение и точка зрения, что норма права – это правило поведения. По мнению советских ученых М.М. Полянского и А.Е. Пашерстникова, «правило поведения» не охватывает всего разнообразия форм регулирования нормами права общественных отношений; регулирование представляет собой как установление конкретного варианта поведения, прав и обязанностей субъектов права, так и то, что норма права устанавливает определенные организационные основы и принципы для правового регулирования целого комплекса общественных отношений или всех их в целом [2, с. 77–79].

Мы не будем анализировать противоречивые утверждения правовой науки по поводу определения понятия «норма права», поскольку это непосредственно не касается нашей проблематики, а лишь принимаем во внимание общие положения,

которые составляют основу определения понятия, что нас, собственно, и интересует, – «норма трудового права».

Нормы трудового права являются разновидностью действующих в обществе правил поведения людей, установленных государством. Поскольку нормы трудового права относятся к нормам правовым, они, соответственно, должны рассматриваться как правила общего характера, установленные или санкционированные государством. В данном аспекте нормы трудового права практически ничем не отличаются от всех правовых норм, поскольку общим свойством для них является их юридическая природа.

Исследование понятия нормы трудового права должно опираться на данные общей теории права и вместе с тем учитывать особенности той сферы общественной жизни, в которой проявляется их регулятивное действие. Имея много общего с нормами других отраслей материального права, нормы трудового права наделены все же своими специфическими признаками. Необходимо заметить, что норма трудового права является явлением богатым по содержанию, меняющимся в историческом плане и очень специфическим по отношению к нормам других отраслей права. Нормы права существуют не сами по себе и не для себя, а как правовое средство для регулирования общественных отношений. Поэтому любая норма трудового права, являясь объектом для применения или реализации, представляет собой деятельность. Для того чтобы реализоваться в конкретных действиях, норма трудового права должна быть прежде всего понятной для самого субъекта, выбранной и после этого «удачно» примененной к конкретному случаю [5, с. 3].

По мнению С.В. Вишневецкой, норма трудового права – это общеобязательное, формально определенное, установленное или санкционированное государством и обеспеченное мероприятиями государственного принуждения правило поведения, которое закрепляет юридические права и обязанности участников трудовых отношений, которые возникают по поводу применения наемного труда [4, с. 63].

Как видим, данное определение абстрактное, а потому не дает конкретного представления о сущности понятия «норма трудового права» и не раскрывает значения данной отрасли.



Учитывая это, мы считаем необходимым обратиться к предмету и методу правового регулирования трудовых правоотношений, чтобы в дальнейшем более глубоко раскрыть содержание дефиниции, которая нас интересует.

С.С. Алексеев отмечает, что предмет правового регулирования – это разнообразные общественные отношения, которые объективно по своей природе могут «поддаваться» нормативно-организационному влиянию и в данных социально-политических условиях нуждаются в таком влиянии, которое осуществляется с помощью юридических норм, всех остальных юридических средств, которые образуют механизм правового регулирования [1, с. 292].

Учитывая это, предмет трудового права образуют отношения в сфере труда. Однако не любой труд является предметом трудового права, а лишь общественная форма труда. Это объясняется тем, что по своей природе трудовое право призвано регулировать не технологию процесса труда, а социальные связи по ее организации и применению [8, с. 13]. Такой труд в трудовом праве именуется наемным, а отношения, в пределах которых он реализуется, – трудовыми.

Следовательно, нормы трудового права распространяют свое влияние на отношения по поводу применения наемного труда. Под последним следует понимать несамостоятельный, зависимый, подчиненный труд работника, который не включен в отношения собственности с предприятием, учреждением, организацией; лишенный, как правило, права на распределение прибыли и участие в управлении; который продает свою рабочую силу (способность к труду) и подвергается эксплуатации со стороны владельца средств производства или капитала [6, с. 51].

Кроме того, к предмету трудового права вместе с трудовыми входят также отношения, связанные с трудовыми. Это отношения в сфере трудоустройства, организации и управления трудом, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, материальной ответственности работников и работодателей, социального партнерства, установления условий труда, рассмотрения трудовых споров, надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде.

По своей сути нормы трудового права определяют содержание прав и обязанно-

стей сторон трудового правоотношения и в некоторой степени порядок решения трудового спора (в комиссиях по трудовым спорам, в пределах их компетенции), который может возникнуть между сторонами данных правовых отношений в процессе реализации трудовой функции. Нормы трудового права, давая определенные разрешения, устанавливают запреты, обязанности, степень ответственности, степень защиты, минимальные государственные стандарты прав работника, обеспечивающие в свою очередь осуществление права работника на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда на всех уровнях правового регулирования, независимо от формы собственности и отраслевой принадлежности предприятия, учреждения, организации. Кроме того, нормы трудового права содержат определенный перечень дисциплинарных взысканий за проступки и одновременно определяют порядок привлечения наемных лиц к ответственности, начиная от органов, правомочных применять дисциплинарные взыскания и заканчивая передачей вопроса о нарушении трудовой дисциплины на рассмотрение трудового коллектива или его органа (ст. 152 Кодекса законов о труде Украины).

Итак, можно сделать определенный вывод: нормы трудового права отвечают не только на вопросы о том, что разрешено, что запрещено делать или каким образом делать, чтобы достичь желаемого результата, но и на вопрос о том, какой порядок разрешения трудовых споров в комиссиях по трудовым спорам, какой порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. Каждая норма трудового права может осуществлять нормативно-правовое регулирование отношений, составляющих ее предмет в соответствии с принципами трудового права, учитывая их требования относительного правового статуса субъектов трудовых отношений, системы их прав и обязанностей, даже системы санкций [5, с. 4].

Из анализа вышеприведенных положений следует, что отношения, которые регулируются нормами трудового права, являются специфическими, а потому указание на их особенность должно быть отмечено при определении понятия «норма трудового права».

Относительно метода правового регулирования общепринято, что данная категория охватывает всю совокупность

способов правового регулирования отношений, которые составляют предмет соответствующей отрасли.

Метод трудового права, как и предмет данной отрасли, имеет свои особенности, что дает возможность более глубоко и конкретно раскрыть сущность понятия, которое является предметом нашего исследования.

К примеру, трудовому праву свойственно сочетание централизованного и локального регулирования общественных отношений в сфере труда. Централизованное регулирование социально-трудовых отношений выражается в издании государством законодательных и других правовых норм в сфере труда, которые преследуют цель защитить в условиях рынка наемных работников от чрезмерной эксплуатации со стороны работодателей, гарантировать такие условия труда, которые способствовали бы обеспечению нормального уровня развития человека и удовлетворению определенного минимума материальных и духовных потребностей. Наиболее частое централизованное регулирование является законодательным, хотя может быть использовано и договорное регулирование (в частности, общие решения центральных органов власти, работодателей и работников, а также коллективные соглашения). Например, в систему основных государственных гарантий относительно оплаты труда работников включаются следующие: установление размера минимальной заработной платы, установление государственных норм и тому подобное [8, с. 17].

Конкретизация общих норм трудового законодательства, принятых в пределах централизованного регулирования, относительно особенностей отдельных предприятий, учреждений и организаций осуществляется с помощью локального регулирования. В локальных актах условия труда для работников могут быть улучшены по сравнению с актами централизованными, однако не могут ухудшаться. С помощью локального правового регулирования устанавливается режим рабочего времени на предприятиях, дополнительные трудовые и социально-бытовые льготы для работников и прочее. Законодатель, устанавливая общие правила поведения для участников отношений в сфере труда, предоставляет сторонам в процессе формирования условий труда возможность определять



конкретные нормы с учетом сформированных на данный момент субъективных и объективных факторов (финансово-хозяйственных возможностей предприятия, профессиональной подготовки работников и тому подобное). Например, трудовой распорядок на предприятиях, в учреждениях, организациях обуславливается правилами внутреннего трудового распорядка, которые утверждаются трудовым коллективом по представлению владельца или уполномоченного им органа и выборного органа первичной профсоюзной организации (профсоюзным представителем) на основании типичных правил. Локальное регулирование охватывает все способы, формы и средства влияния правовых норм на социальную деятельность людей. Задание этого вида регулирования трудовых отношений заключается главным образом в том, чтобы при его помощи в итоге была достигнута реализация субъективных прав и юридических обязанностей сторон трудовых отношений. Локальное правовое регулирование предоставляет отношениям, которые возникают в процессе труда, определенность и стабильность, устанавливая определенный правопорядок в сфере труда и норму поведения субъектов трудовых правоотношений на данном предприятии. При этом осуществление прав и обязанностей участников трудовых отношений гарантируется силой принуждения со стороны государства.

В централизованном порядке фиксируется только минимальный уровень гарантий трудовых прав, который не может снижаться ни при каких обстоятельствах в локальных актах, но может конкретизироваться и увеличиваться. Локальное регулирование дает возможность участникам общего процесса труда самостоятельно определить условия сотрудничества, максимально учитывая специфику предприятия и его трудового коллектива, местные условия труда и производства. В то же время это не означает полного отказа от централизованного регламентирования, которое может привести к аннулированию гарантий и поставить работающих граждан вне закона. Характерной чертой локального нормативно-правового регулирования трудовых отношений является способ принятия локальных актов, в основе которого лежит, как правило, договорно-согласительный принцип. Его преимущество заключается в том, что он обеспечивает широкое участие работни-

ков предприятия в регулировании отношений в сфере труда [8, с. 18].

Важнейшим в системе локальных актов является коллективный договор, который в рыночных условиях предоставляет основную форму правового регулирования трудовых отношений на предприятии. Также к локальным актам относятся правила внутреннего трудового распорядка, положения об оплате труда, графики изменчивости и тому подобное.

Таким образом, мы выяснили, что нормы трудового права – это результат интеллектуальной деятельности не только властного субъекта, но и сторон участников трудовых правоотношений. Данное утверждение также является важным для правильной и корректной формулировки определения понятия «норма трудового права».

В контексте сказанного следует еще раз отметить, что по своей природе нормам трудового права, кроме императивного и диспозитивного, свойственный также договорный характер. В свою очередь данный признак является важным для характеристики сущности соответствующих норм.

Наличие императивных норм в трудовом праве не вызывает вопросов и недоразумений. Ситуация по поводу существования в пределах данной отрасли диспозитивных и договорных норм требует разъяснения и уточнения. В данном случае речь идет о «смешивании» данных понятий, хотя такая позиция не имеет надлежащего обоснования, а следовательно, является некорректной.

Российские цивилисты М.И. Брагинский и В.В. Витрянский отмечают, что диспозитивные нормы предоставляют возможность субъектам отношений самостоятельно устанавливать в той или иной степени объем и характер взаимных прав и обязанностей, исходя из общих требований права. И только при отсутствии такого соглашения диспозиция нормы указывает определенное содержание взаимоотношений. В таких случаях правило нормы устраняет отсутствие соглашения и действует в качестве категорического императива [3, с. 88]. То есть сторонам предоставляется возможность самостоятельно договариваться о своих правах и обязанностях; и только в том случае, если они не сделают этого, делается предписание о подходящем варианте поведения. Исходя из сказанного, следует, что диспозитивные нормы действуют только в

случае, если стороны правоотношений не установили своих прав и обязанностей путем соглашения. Стороны в договоре могут отступить от положений актов гражданского законодательства и урегулировать отношения по собственному усмотрению. При наиболее разнообразных подходах к содержанию диспозитивности как на научном, так и на законодательном уровне у них есть нечто общее, а именно определенная свобода, которая предоставляется участникам конкретных отношений. Для диспозитивных норм характерна формулировка «поскольку в договоре не предусмотрено иное». Поэтому для договора диспозитивность не является присущей, в нем не могут быть установлены диспозитивные положения, поскольку он сам является результатом согласования сторон [5, с. 5].

Выводы. Следовательно, подготовившая вышеприведенные положения, еще раз отметим, что нормы трудового права регулируют трудовые правоотношения, которые возникают по поводу применения наемного труда, а также отношения, связанные с трудовыми. Кроме того, юридическая природа норм трудового права двусмысленна. С одной стороны, они принимаются не только на государственном уровне и представляют собой категорический императив, адресованный субъектам трудовых правоотношений, но и на локальном уровне, который дает возможность этим же субъектам детализировать или улучшить свое правовое положение в трудовом правоотношении. С другой стороны, такая самостоятельность участников трудовых правоотношений дает возможность им определять свои права и обязанности в договорном порядке, а не путем выбора варианта поведения, предоставленного собственной нормой. Данные выводы являются ключевыми при раскрытии сущности норм трудового права и фундаментальными при формулировке определения понятия «норма трудового права».

Следовательно, с учетом сущностных признаков под нормой трудового права нужно понимать установленное на государственном и (или) локальном уровне правило поведения общего характера, которое регулирует трудовые отношения, которые возникают по поводу применения наемного труда, а также отношения, тесно связанные с трудовыми, путем предоставления их субъектам субъективных прав и возложения на них юридических обязанностей.



Список использованной литературы:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981– . – Т. 1. – 1981. – 361 с.
2. Байтин М.И. Понятие и признаки правовой нормы / М.И. Байтин. – М. : Юристь, 1997. – 246 с.
3. Брагинский М.И. Договорное право : в 2 кн. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М. : Статут, 1999– . – Кн. 1 : Общие положения. – 1999. – 848 с.
4. Вишновецька С.В. Поняття норми трудового права / С.В. Вишновецька // Наук. вісник Чернів. ун-ту. – Чернівці, 2000. – Вип. 82 : Правознавство. – С. 60–63.
5. Гетьманцева Н.С. Понятие и особенности норм трудового права / Н.С. Гетьманцева // *Legea Si Viata*. – 2015. – № 1/3. – С. 3–6.
6. Дуюнова О.М. Поняття та ознаки найманої праці / О.М. Дуюнова // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 49–51.
7. Морозова Л.А. Теория государства и права : [учебник] / Л.А. Морозова. – М. : Юристь, 2002. – 414 с.
8. Прилипко С.М. Трудове право України : [підручник] / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – 3-тє вид., перероб. і доп. – Х. : Видавництво «ФІНН», 2010. – 752 с.
9. Рабінович П.М. Основы загалної теорії права та держави : [навчальний посібник] / П.М. Рабінович. – 9-тє вид., зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
10. Сердюк І.А. Норма права, правова норма і юридична норма: співвідношення понять / І.А. Сердюк // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 129–135.
11. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристь, 1997. – 410 с.
12. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2001. – 776 с.
13. Теория государства и права : [учебник для вузов] / под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юрайт, 2000. – 595 с.

ПОНЯТИЕ БАЗЫ ДАННЫХ КАК ОБЪЕКТА ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Олег ХАВРОНЮК,

аспирант кафедры гражданского права и процесса
Хмельницкого университета управления и права

Summary

The article examines the legal and scientific definitions of database as an object of intellectual property rights. Author studies the key aspects that determines the legal nature of database in accordance to the diverse systems of law, paying attention also to the international legal acts and documents. Based on this method the article provides the comprehensive analysis of different approaches to the determination of the database as an object of various intellectual property rights in distinct countries. As a conclusion, the author suggests the complex and unified way of defining database as an object of intellectual property rights.

Key words: database, intellectual property rights, sui generis, copyright law, compilation, legal protection of database

Аннотация

В статье исследуются законодательные и доктринальные определения базы данных как объекта прав интеллектуальной собственности. Автор изучает ключевые аспекты, определяющие правовую природу базы данных в соответствии с положениями различных правовых систем, учитывая также международные правовые акты и иные источники. На основании указанного метода в статье проводится исчерпывающий анализ разных подходов к определению базы данных как объекта различных прав интеллектуальной собственности в отдельных государствах. В качестве вывода автор предлагает комплексный и унифицированный подход к определению базы данных как объекта прав интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: база данных, права интеллектуальной собственности, sui generis, авторское право, компиляция, правовая защита баз данных.

Постановка проблемы. Начиная с эпохи первых сетевых баз данных, информация на которых хранилась с помощью перфокарт, навигационных и реляционных моделей построения их структуры, созданных, соответственно, в 60-е и 70-е гг. XX в. [1], значительных изменений претерпели не только технические аспекты создания, функционирования и предоставления доступа к базам данных как универсальным информационным системам (сборникам, совокупностям, компиляциям данных), но и правовая регламентация указанных процессов. На сегодняшний день такое регулирование охватывает не только национальное законодательство, но и, учитывая сущность, свойства и коммерческое значение баз данных в современном информационном обществе, получает международное признание и внимание. Базовым структурным элементом такой правовой регламентации выступает легальное определение и основанное на нем общеправовое понимание сущности базы данных как объекта

прав интеллектуальной собственности. При этом следует констатировать как отсутствие единого подхода к указанному определению в пределах разных правовых систем и юрисдикций, так и определенные различия в подходах между национальным украинским законодательством и нормами права Европейского Союза.

Актуальность статьи обусловлена необходимостью основательного исследования подходов к определению понятия базы данных в гражданском праве и законодательстве Украины и зарубежных стран в связи с возрастающим коммерческим значением компиляций данных в гражданских правоотношениях, связанных с оборотом результатов интеллектуальной деятельности.

Цель статьи – на основании комплексного и системного анализа разных частноправовых подходов к дефиниции базы данных выработать единое определение компиляции данных как объекта прав интеллектуальной собственности.



Изложение основного материала.

Современная легальная дефиниция базы данных нашла отражение в законодательных актах по авторскому праву большинства государств мира. Вместе с тем в результате закрепления в ряде региональных и международных нормативных актов это же определение в науке и практике права интеллектуальной собственности получило статус если не унифицированного (в связи с отдельными разногласиями как сущностного, так и редакционного характера), то по крайней мере одного из базовых и определяющих. Так, в рамках Европейского Союза действует основополагающая в исследуемой нами сфере Директива 96/9/ЕС Европейского парламента и Совета от 11 марта 1996 г. о правовой охране баз данных [1] (далее – Директива 96/9/ЕС), в ч. 2 ст. 1 которой базой данных определяется сборник самостоятельных произведений, данных или других материалов, размещенных в систематическом или методическом порядке и доступных в индивидуальном порядке через электронные или другие средства.

Это же определение дословно воспроизведено в законодательстве Великобритании (ст. 3А Закона Великобритании «Об авторском праве, проектировании и патентах» [2]), ст. 3А Закона Великобритании «Об авторском праве и регулировании прав на базы данных» [3]), ФРГ (ч. 2 ст. 4 Закона ФРГ «Об авторском праве и смежных правах» [4]), Франции (ст. L-112-3 Кодекса интеллектуальной собственности [5]), Латвии (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона Латвии «Об авторском праве» [6]) и других стран Европейского Союза.

Родственное к закрепленному в Директиве 96/9/ЕС определение базы данных имеется в российском законодательстве. В частности, абз. 2 ч. 2 ст. 1260 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. (далее – ГК РФ) указывает, что базой данных является представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и других подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ) [7]. Таким образом, российский законода-

тель связывает понятие базы данных только с возможностью обработки ее содержимого с помощью ЭВМ и, соответственно, охраняет только электронные базы данных [8, с. 99], что не соответствует вышеприведенному общеевропейскому подходу.

Стоит упомянуть и определение компиляции как отдельного объекта права интеллектуальной собственности, что регулируется нормами законодательства США, включая в свой объем, как было сказано, и базы данных как таковые. Согласно § 101 Закона США «Об авторском праве» компицией является произведение, созданное путем отбора и размещения ранее существовавших материалов или информации, выбранных, согласованных или расположенных таким способом, что в результате создается оригинальное произведение, подпадающее под охрану авторского права [9].

В определенной степени обобщающим к приведенным выше дефинициям является определение, которое содержится в п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона Украины «Об авторском праве и смежных правах» от 23 декабря 1993 г. в последней на сегодня редакции от 5 декабря 2012 г. (далее – Закон Украины № 3792-ХІІ). Базой данных (компиляцией данных) определяется совокупность произведений, данных или любой другой независимой информации в произвольной форме, в том числе электронной, подбор и расположение составных частей которой и ее упорядочение является результатом творческого труда, составные части которой доступны индивидуально и могут быть найдены с помощью специальной поисковой системы на основе электронных средств (компьютера) или других средств [10]. При этом определение базы данных, которое содержалось в первых нескольких редакциях Закона Украины № 3792-ХІІ, было крайне лаконичным: база данных – это совокупность данных, материалов или произведений в форме, читаемой машиной. Это определение получило свою современную форму только в редакции от 16 августа 2001 г.

В научной литературе предлагаются и доктринальные подходы к определению понятия базы данных. С. Литвин в «общем виде» определяет базу данных как «единое, большое хранили-

ще данных, которое однократно определяется, а затем используется одновременно многими пользователями», тогда как «с авторско-правовой точки зрения под базой данных понимается объективная форма представления и организации совокупности данных, систематизированных таким образом, чтобы они были найдены и обработаны с помощью ЭВМ» [11, с. 143]. При этом, возвращаясь к привязке к электронным системам считывания информации как механизма обеспечения доступа к элементам, содержащимся в базе данных, она не характерна, несмотря на приведенную выше позицию ученого, для украинского законодательства в сфере интеллектуальной собственности (что соответствует современным международным и европейским тенденциям, как мы видим), в противовес тем же приводимым ранее положениям ГК РФ.

Поэтому считаем, что нецелесообразно ограничивать объективную форму воплощения баз данных исключительно такой, что может быть считана с помощью ЭВМ, несмотря на значительную распространенность именно электронных баз данных, поскольку это сужает как пределы правового регулирования, так и ограничивает права тех авторов (разработчиков, составителей) баз данных, которые воплощены в отличной от электронной форме (телефонно-адресной справочник, имеющийся в виде отдельной книги, база данных судебной практики, размещенная в архивах суда и т. п.), или же комбинируют ее с письменной, механической формами и т. д. (наряду с архивами судебной практики, существующими в «физической» форме, которые хранятся более 50 лет работы определенного суда; может быть создана меньшая по объему электронная база данных, в которой содержатся важнейшие из «исторических» решений и новейшие материалы). С другой стороны, в науке выдвигаются предложения связанные с сужением современного объема понятия базы данных путем включения в него только тех из них, которые являются электронными и содержат информацию, которая не защищается авторским правом [12].

А. Табрес и Д. Сурав кратко определяют базы данных как собрания (коллекции), позволяющие осуществ-



влять отбор и расположение информации на основе заложенных в эти базы атрибутов (свойств), меняя фокус дефиниции из процесса создания базы данных путем выбора и применения определенных алгоритмов на порядок ее функционирования через эти же алгоритмы, утверждая, что база данных состоит из двух элементов: «необработанной» информации и средств (инструментов), с помощью которых собирается, обрабатывается и хранится указанная информация [13, с. 111]. Еще более лаконичным является подход, согласно которому под базами данных понимают «организованные собрания информации», которые, вероятно, но не обязательно, являются электронными по своей природе [14].

И. Малиновская по результатам комплексного диссертационного исследования теоретических и практических частноправовых аспектов охраны прав на базу данных, отмечает, что сущность базы данных как объекта гражданских отношений можно раскрыть через такое многоаспектное понятие: «База данных представляет комплексную по своему характеру совокупность информации (математических данных, текстовых сообщений, экономических показателей, графических объектов, звуко- и видеозаписей, персональных данных и т. п.), взаимосвязанную между собой определенной предметной областью, унифицированную и организованную путем отбора, расположения, группировки материала в определенную систему, которая независимо от формы фиксации (электронной, письменной, видеозаписи и т. д.) функционирует с помощью специальных поисковых средств (электронных, механических и других), что обеспечивает накопление, хранение, поиск и использование необходимых элементов; способна выступать в обороте как товар, имеющий экономическую ценность, а при наличии признаков творческого упорядочения ее содержания охраняется как объект авторского права» [15, с. 12]. Считаем, что такое определение, несмотря на свою объемность и сложность для практического использования, является одним из наиболее целостных в отечественной юридической науке, позволяя охватить не столько все аспекты базы данных как

результата человеческой деятельности, сколько выделить коммерческую и непосредственно правовую природу исследуемого понятия. Последняя же проясляется в концепции правового режима охраны баз данных как объектов прав интеллектуальной собственности.

Таким образом, в юридической науке мнение о том, что база данных при определенных условиях может выступать объектом авторского права как ввиду доктринальных исследований [16, с. 220], так и в связи с положениями международного и национального законодательства государств мира, не вызывает сомнений. Упомянутыми условиями выступают критерии охраноспособности баз данных как объектов авторского права, следующих непосредственно из приведенных выше отдельных дефиниций и позволяющих определять компиляции данных как «оригинальные» – характеризующиеся творческим вкладом автора в их создание и функционирование [17, с. 433].

Анализируя все из приведенных нами выше нормативных и доктринальных (как национальных, так и зарубежных) дефиниций базы данных (в соответствующих случаях – компиляций данных, сборников), можем прийти к выводу о господстве двух концепций (подходов) к пониманию изучаемого понятия:

1) база данных рассматривается как объект авторского права, получая соответствующую охрану в рамках правового режима последнего (этот подход характерен из названных выше стран для США, Украины). В центре этой концепции – соответствие базы данных критериям охраноспособности, которые устанавливаются для всех произведений науки, литературы и искусства нормами международного и национального законодательства, основной из которых является творческий характер структуры базы данных как таковой, что включает в себя оригинальность и новизну при отборе, установлении связей и систематизации информации, которая ее составляет. Итак, компиляцией данных по первому подходу может быть только результат творческой интеллектуальной деятельности, в результате которой создается новый объект автор-

ского права. Из этого следует, что те совокупности данных, которые не отвечают определенному критерию охраноспособности, не являются базами данных в понимании авторского права и не подлежат охране с помощью механизмов не только последнего, а и права интеллектуальной собственности (если иное не предусмотрено законодательством конкретной государства);

2) база данных выступает объектом права интеллектуальной собственности в целом, без привязки к критерию наличия творческого характера (оригинальности) отбора и (или) организации информации среди ее элементов. В таком случае в противовес творческой природе компиляций данных основными квалифицирующими признаками становятся исключительно, следуя дефиниции Директивы 96/9/ЕС, следующие: а) порядок размещения в базе данных (систематический или методический); б) обеспечение индивидуального доступа к контенту базы данных.

Очевидно, что приведенная классификация не отражает равнозначных по объему правовых категорий и не содержит четкого критерия, который позволил бы отделить правовой режим охраны баз данных, который обеспечивается нормами национального законодательства государств Европейского Союза и государств, где принято только авторско-правовое понимание компиляций данных. С другой стороны, также не требует дополнительного объяснения утверждение, что второй подход является более широким по объему правового регулирования, поскольку определяет базы данных объектом права интеллектуальной собственности, охватывая авторские права.

Сущность и объяснения целесообразности введения *sui generis* (лат. своеобразный, единственный в своем роде, не похожий ни на что другое [18]) достаточно подробно определены в преамбуле и в тексте раздела III Директивы 96/9/ЕС. Так, согласно ч. 1 ст. 7 настоящей Директивы под правом *sui generis* понимается право поддавать изъятию или повторному использованию всей или значительной, определенной количественно или качественно, части содержания дан-



ной базы, когда получение, проверка или представление этого содержания свидетельствуют о существенном инвестировании с точки зрения качества и количества. Таким образом, правовая природа этого права сводится к защите финансовых и организационных инвестиций, вложенных в создание базы данных ее производителем (которым почти всегда выступает не автор базы данных (если она также подлежит охране авторским правом), а совсем другое лицо – производитель, который берет на себя инициативу и осознает риск совершения затрат).

Выводы. Предлагаем общий подход к определению понятия базы данных как объекта права интеллектуальной собственности (а не исключительно авторского права, как это имеет место в нормах действующего украинского законодательства): база данных – сборник самостоятельных произведений, данных или других материалов, размещенных в систематическом или методическом порядке и доступных в индивидуальном порядке через электронные или другие средства.

Список использованной литературы:

1. Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0009:EN:HTML>.
2. United Kingdom Copyright, Designs and Patents Act 1988 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/48/contents>.
3. The Copyright and Rights in Databases Regulations 1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1997/3032/contents/made>.
4. Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/urhg/gesamt.pdf>.
5. Code de la Propriété Intellectuelle (version consolidée au 1 octobre 2010) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEX000006069414>.
6. Latvija likums par autortiesībām [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://likumi.lv/doc.php?id=5138>
7. Гражданский кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.garant.ru/10164072/3/#block_1003.
8. Моцный И. Новое право изготовителей баз данных в РФ / И. Моцный // Хозяйство и право. – 2008. – № 11(382). – С. 98–102.
9. Copyright Law of the United States [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.copyright.gov/title17>.
10. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.
11. Литвин С. Право sui generis на неоригінальні бази даних: проблемні питання визначення змісту / С. Литвин // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 142–146.
12. Austin W. A Thoughtful and Practical Analysis of Database Protection under Copyright Law, and a Critique of Sui Generis Protection / W. Austin // Journal of Technology Law & Policy. – 1997. – Vol. 3. – Is. 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://jtlp.org/vol3/issue1/austin.html#EN140>.
13. Tabrez A. Comparative Analysis of Copyright Protection of Databases: The Path to Follow / A. Tabrez, D. Sourav // Journal of Intellectual Property Rights. – 2012. – Vol. 17. – P. 111–121.
14. Lanzotti D. Databases and The Law / D. Lanzotti [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unc.edu/courses/2006spring/law/357c/001/projects/dougf/index.html>.
15. Маліновська І. Охорона прав на базу даних у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / І. Маліновська ; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2013. – 20 с.
16. Судариков С. Основы авторского права : [монография] / С. Судариков. – Минск : Амафлея, 2000. – 512 с.
17. Карпенко Д. Правовий режим охорони бази персональних даних на підприємствах України / Д. Карпенко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 432–437.
18. Meaning of «sui generis» in Merriam-Webster online dictionary [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.merriam-webster.com/dictionary/sui%20generis>.



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАМОЖЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В МОРЕХОЗЯЙСТВЕННОМ КОМПЛЕКСЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Эдуард ХАЧАТУРОВ,

кандидат технических наук, старший научный сотрудник, проректор
Национального университета кораблестроения имени адмирала Макарова

Summary

Article is devoted questions international-economic relations and the reform of the mechanism administrative management when performing customs clearance foreign economic activities in the shipbuilding and ship repair. The situation in Ukraine is characterized by an aggravation of the economic crisis. Marine economic complex is one of the main of segments the foreign economic activity of the country. Shipbuilding and ship repair in a market economy are in need of government support, as it happens abroad. At the same time it is necessary to know and understand the most effective mechanisms of administrative regulation of legal relations of all participants of the production process. For this is the foreign experience that needs to be learn and use.

Key words: shipbuilding and ship repair, components and spare parts, customs clearance, customs authorities, customs functions, legal status.

Аннотация

Статья посвящена вопросам международно-экономических отношений и реформированию механизма административного управления таможенным оформлением при выполнении внешнеэкономической деятельности в судостроении и судоремонте. Ситуация в Украине характеризуется обострением экономического кризиса. Морехозяйственный комплекс является одним из главных сегментов внешнеэкономической деятельности страны. Судостроение и судоремонт в условиях рыночной экономики нуждаются в государственной поддержке, как это происходит за рубежом. В тоже время надо знать и понимать механизмы наиболее эффективного административного регулирования правоотношений всех участников производственного процесса. Для этого есть зарубежный опыт, который нужно изучить и использовать.

Ключевые слова: судостроение и судоремонт, комплектующие и запасные части, таможенное оформление, таможенные органы, функции таможни, правовой статус.

Постановка проблемы. Судостроительная отрасль Украины в настоящее время находится в кризисном состоянии, при этом имеются все объективные условия ее развития, но отсутствуют действенные административно-правовые возможности уже сегодня начать развитие этой отрасли благодаря принятию соответствующих законов и привлечению инвестиций.

Анализ последних исследований. Принятые властью нашей страны постановления и законы, к сожалению, остаются невостребованными и поэтому не исполняются. Имеющиеся нормативно-правовые акты не решают проблемных вопросов, что тормозит развитие отечественного судостроения. В тоже время существует международный опыт, на который не обращают должного внимания ученые для применения в нашей стране.

Целью статьи является усовершенствование и разработка отечественного законодательства для решения стратегической задачи развития украинского судостроения, используя собственный потенциал. Задачей статьи является изучение в этом направлении зарубежного опыта стран, продвинутых в судостроительной отрасли, а также проведение сравнительного анализа отечественного и международного законодательства, предложение

предварительных рекомендаций об их использовании.

Изложение основного материала. Развитие международных экономических отношений требует радикального реформирования механизма государственного управления внешнеэкономической деятельностью. Таможенная система Украины в этом механизме является одним из основных инструментов, обеспечивающих необходимое взаимодействие национальной экономики с мировым рынком. Преобразования, происходящие в нашей стране, направлены на совершенствование правовой основы деятельности системы исполнительных органов государства, к числу которых относится и таможенная служба. Современная таможенная служба, являясь составляющей фискальной службы, должна быстро адаптироваться к новым требованиям и гармонично сочетать в своей деятельности экономические и административно-правовые механизмы регулирования [1].

Ситуация в Украине на сегодня характеризуется двумя ведущими тенденциями: с одной стороны, это глобализация внешней торговли, связанная со вступлением во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО) и общемировыми экономическими процессами; с другой – обострение экономического кризиса в

стране. При этом обе тенденции непосредственно влияют на задачи, стоящие перед таможенной службой. В условиях глобализации внешней торговли таможенная служба приобретает новые, не свойственные ей ранее функции. Таможенные органы выступают как ведущий элемент системы обеспечения экономической безопасности государства. В соответствии с этим возникает насущная необходимость изучения прогрессивного международного опыта функционирования таможенной службы в системе государственного управления. Особенности государственного регулирования внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) и участие в этом таможенной службы в последнее время привлекают все больше внимания украинских исследователей. Однако анализ зарубежного опыта функционирования таможенных органов, их роли в системе государственного управления ВЭД как органа исполнительной власти остался без внимания авторов [2].

При анализе функциональной нагрузки таможенной службы в качестве отправной позиции должны быть использованы тезисы о многоветровых, разноплановых задачах, решаемых ею в связи с перемещением через таможенную границу материалов, комплектующих, за-



пасных частей для судостроения. Монополия внешней торговли, существовавшая в СССР, обуславливала специфику функционирования таможенных органов, что нашло свое отражение в советской научной литературе по этой теме и привело к одностороннему восприятию таможенных органов как осуществляющих исключительно контрольные функции на государственной границе. Только в последнее десятилетие концепция функций таможенных органов изменилась [3].

За рубежом, прежде всего в странах с развитой рыночной экономикой, роль таможенных органов в регулировании внешней торговли тоже была другой. Зарубежные исследователи таможенного права отличались комплексным подходом к анализу задач и функций государственных органов [4].

Ежегодно издаваемый таможенной службой США справочник «Таможенное регулирование в США» так определяет назначение таможенных органов: «Главной задачей таможенных органов США является реализация положений Закона о тарифах от 1930 г. с внесенными в него изменениями и дополнениями. Основные функции таможенных органов включают взыскания таможенных пошлин, налогов и сборов на товары, ввозимые и вывозимые, контроль за соблюдением таможенных и связанных с ними законов и правил, а также наблюдение за реализацией норм законов и соглашений, касающихся судоходства. Кроме того, будучи крупной организацией и имея значительный штат сотрудников, таможенная служба США отвечает за борьбу с контрабандой товаров и сокрытием доходов. Также эта организация следит за соблюдением таможенных правил и инструкций агентствами на всех сухопутных и морских границах страны» [5].

Департамент таможен и акцизов Великобритании осуществляет операции, не связанные непосредственно с таможенным делом: сбор налогов и сборов на развитие кинематографа; задержание морских судов по решению Верховного суда Великобритании других уполномоченных органов; взимание сбора за проведение судна по фарватеру; взимания портовых сборов и других платежей в пользу местных органов власти; взимание по распоряжению Морской торговой палаты сбора за освещение, регистрацию, взимание причальных и пассажирских сборов; участие в иммиграционном контроле (в

сотрудничестве с МВД); проверка доходов Комитета по стандартизации; проверка соблюдения правил сертификации, использования торговых марок и знаков, в том числе в судостроении [6].

Таможенные органы Бельгии призваны не только выполнять фискальную функцию, они также участвуют в осуществлении таможенной политики экономического союза Бенилюкс и ЕС. На территории страны таможенные органы Бельгии выполняют функции налоговых служб по контролю за перемещением товаров и транспортных средств (в части уплаты НДС). Кроме того, администрация таможни выдает таможенный тариф и другие официальные документы [7].

Однако основной функцией таможенных органов в зарубежных странах считается их финансовая (фискальная) деятельность. В большинстве зарубежных стран таможенная служба традиционно подчинена министерству финансов, причем в некоторых странах таможенные управления объединены с налоговыми службами по взиманию акцизов и других видов косвенных налогов (Франция, Великобритания, ФРГ, Финляндия). Таможенные платежи в современном экономическом положении выступают не только как средство пополнения государственного бюджета, но и как средство осуществления экономической политики, политики кредитования, развития инфраструктуры.

В Италии таможня собирает таможенные платежи, а также другие сборы: за таможенные операции; сборы, аналогичные внутренним налогам; специальные сборы (за погрузку-выгрузку судна, радиолокацию, дорожное движение) компенсационные сборы для обеспечения функционирования таможни (за использование материалов, оборудования, транспорта) [8].

Таможенные органы Франции взимают: 1) налоги на нефть, продукты ее переработки, кроме чисто таможенных пошлин НДС, специфический налог на нефтепродукты, взимаемый при поступлении на внутренний рынок страны; осуществляют фискальный контроль не только за импортными нефтепродуктами, но и за их производством, утилизацией (особо подчеркивается роль таможни в этом вопросе, поскольку это 10% всего бюджета и половина всех таможенных доходов); специальный морской акциз для защиты промышленного производства местных поселений в заморских департаментах; 2) специальный налог на

транспортные средства, а также «налог с колес» в судостроении [9].

В Канаде расследования нарушений таможенного законодательства проводит отделение расследований, подчиненное таможенному управлению полиции. Управление таможен Болгарии является органом дознания и действует в соответствии с Уголовным процессуальным кодексом; по уголовным делам – с уведомлением соответствующего прокурора, который ведет дела о контрабанде, а также купле-продаже, дарении, залоге товаров, ввозимых контрабандой или с занижением или неуплатой таможенных платежей за комплектующие, запасные части для судостроения. На основании составленных актов о нарушениях таможенного законодательства, исключая случаи совершения преступлений, начальником управления таможен или уполномоченным на то лицом выдается постановление о наложении взыскания (ст. 64 ТК Болгарии). Суммы от продажи арестованного имущества правонарушителя взыскиваются в пользу государства, распределяются согласно Указу об определении и выплате вознаграждений за выявление контрабанды (ст. 70 ТК Болгарии) [8].

В Германии расследование и производство по фактам нарушения таможенного законодательства Германии и ЕС ведет Таможенное криминалистическое ведомство. В особых случаях оно действует совместно с центральной криминалистической службой. Оперативно-розыскные таможни осуществляют правоохранительные функции таможенного ведомства Германии: заводят дела о нарушении таможенных правил, обеспечивают их передачу в прокуратуру при наличии признаков преступления; в случаях, не требующих специального расследования, уполномоченные выносят решения по делам о нарушении таможенных правил. В составе оперативно-розыскных таможен действуют «мобильные контрольные группы», которые осуществляют выборочный досмотр судов, складов, обзор физических лиц и прочее в портах и на судостроительных верфях [10].

Кроме перечисленных, следует назвать дополнительные функции таможни, не связанные с перемещением товаров и транспортными средствами через таможенную границу. Некоторые из них уже были названы выше: участие в контроле морских судов, измерения водоизмещения, хранение морских ипотек, участие в операци-



ях спасения на море (Франция). Кроме этого, например, Таможенная служба Новой Зеландии осуществляет управление учреждением АКСЕЯТА, которое ведет «свободную торговлю» с Австралией [8]. Таможенные комиссариаты вместе с органами пограничной службы и полиции осуществляют охрану государственной и таможенной границ Германии и ЕС, включая контроль и надзор за движением транспорта и передвижением физических лиц. Таким образом, функции таможенных органов Германии сочетают в себе работу налоговой полиции, автомобильной инспекции и пограничных войск.

Для реализации своих функций таможня имеет различные материальные средства и юридический механизм, который определяется особенностями задач, стоящих перед таможенными органами. Полномочия таможенных органов определяются национальным законодательством, а также правительственными актами. Практика показывает, что подчинение таможенных органов определенному министерству ограничивает их компетенцию в области правоохранительной деятельности, как это происходит, например, во Франции. Право должностных лиц таможенной службы в этой стране на принятие самостоятельных решений в правоохранительной сфере ограничено действующим законодательством. Многие процессуальные действия, не говоря уже об оперативно-розыскных мероприятиях, делаются только после их согласования с полицией, жандармерией и другими органами, а в некоторых случаях с обязательным участием этих служб. По общему правилу право расследования правонарушения принадлежит органам полиции, находящимся под контролем прокуратуры. Сотрудники таможни осуществляют деятельность по сбору доказательств, дознания (ст. 323 Трудового кодекса Франции) [10].

Все рассмотренные выше аспекты деятельности таможенных органов зафиксированы в национальных правовых актах. Они существуют в форме кодексов (Франция, Финляндия, Тунис, Сенегал, Гана, Гвинея, Сирия), законов (США, Германия, Великобритания, Канада, Италия, Египет, ЮАР). Для их выполнения выдаются дополнительные правовые

акты. В качестве примера можно назвать Закон Республики Италия «О таможенной службе» от 10 октября 1989 г. № 349, подписанный Президентом с согласия Парламента. По предложению министров (финансов, внутренних дел, иностранных дел, транспорта, сельского хозяйства, труда, промышленности, торговли, внешней торговли, морской торговли) для его выполнения принят Декрет «Об организации центральных и периферийных органов администрации таможен и косвенных налогов» [11].

Таким образом, таможенную службу можно определить как государственный орган, осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность в специальной сфере государственного управления, связанной с пропуском через государственную границу разного рода грузов. Анализ совокупности функций таможенных органов позволяет сделать вывод о наличии трех основных направлений их деятельности: регулирующая функция; экономическая функция, частью которой является фискальная; правоохранительная деятельность [12].

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1) на сегодня морской транспорт является одним из лидеров в мировом грузообороте, поэтому судостроение как отрасль промышленности будет и в дальнейшем оказывать влияние на мировую торговую политику и направления ее развития;

2) можно утверждать, что на современном этапе экономического развития страны необходима научная разработка комплекса вопросов, связанных с обеспечением защитной и стимулирующей функций таможенного тарифа. По сути, речь идет о целесообразности составления таможенного тарифа, который отвечал бы стратегическим национальным интересам;

3) новый подход к управлению развитием технологий таможенного оформления и контроля заключается в принятии и освоении всеми участниками таможенного администрирования и прежде всего таможенными органами требований международных стандартов ISO серии 9001 «Управление качеством продукции и услуг», а также принципов всеобщего управления качеством.

Список использованной литературы:

1. Розсолів М.М. Митне право / [М.М. Розсолів, Н.Д. Ернашвілі] ; за ред. М.М. Розсолів. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 391 с.
2. Письменный І.В. Функціональна трансформація діяльності митної служби України відповідно до євроінтеграційного курсу / І.В. Письменний // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 75–82.
3. Бережнюк І.Г. Структура інституціональних механізмів у системі управління митною справою / І.Г. Бережнюк // Вісник Акад. митної служби України. – 2002. – № 3. – С. 65–69.
4. Schmidlin M. L'organisation et la réglementation du commerce extérieur en France / M. Schmidlin, J. Ducrocq. – Paris, 1955. – 263 p.
5. Customs regulation of the U.S. – Dep. of Treasury. U.S. Customs servise. – Washington, 1998. – 364 p.
6. Great Britain. Customs and excise department : report of the Commissioners of Her Majesty's customs and excise. – L. : HMSO, 1994. – P. 93–99.
7. Premiers contacts avec L'Administrations belge des douanes et accises. – Bruxelles, 1986. – P. 1–26.
8. Таможенные территории мира. Декрет по международным экономическим и социальным вопросам. – Нью-Йорк : ООН, 1999. – 233 с.
9. Berr C.J. Le droit douanier / C.J. Berr, H. Tremeau. – Paris, 1999. – 243 p.
10. Ершов А.Д. Международные таможенные отношения / А.Д. Ершов. – СПб. : РИО РТА, 2000. – 327 с.
11. Decreto legislativo 26.04.90 № 105. Organizzazione centrale e pereferica dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette e ordinamento del relative personale in attuazione della legge 10.10.89 № 349 // Gazzetta ufficiale della repubblica Italiana. – 1990. – № 10. – Supplemento № 31.
12. Пашко П.В. Інституційний механізм реалізації митної політики / П.В. Пашко // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 153–155.