

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

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

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

Categoria C

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

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 10/2 (310) 2017

Redactor-șef L. Arsene
Colegiul de redacție:

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

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

E-mail: publicare@legeasiviata.in.ua

Index: RM 77030

© Legea și viața

Pagina web: www.legeazakon.md

www.legeasiviata.in.ua

СОДЕРЖАНИЕ

Анатолий БАБАСКИН. Проблемы правового регулирования целевого использования кредита в гражданском законодательстве Украины.....	3
Елена БЕЛОУС. Декларации международной организации труда как источники трудового права.....	7
Ростислав БОТВИНОВ. Организационно-правовые основы прохождения публичной службы особенного назначения.....	10
Марина ВАЛУЙСКАЯ. Проблемы методологического подхода при исследовании криминализации личности и личности преступника.....	14
Алена ВОИНАРОВИЧ. Особенности статуса стороны защиты и стороны обвинения в уголовном процессе королевства Испания.....	18
Илона ГАВРОНСКАЯ. К вопросу обоснования создания в Украине национальной платформы по снижению риска бедствий.....	23
Константин ГУЗЕ. Генезис института прокурорского представительства в гражданском судопроизводстве Украины.....	26
Сергей ДВОРНИК. Правовое регулирование государственного надзора и контроля в сфере соблюдения требований по оформлению работников.....	31
Александр КАПЛЯ. Язык судопроизводства как составляющая принципа государственного гарантирования прав участников административного судопроизводства.....	35
Диана КИРИЧЕНКО. Репатриация крымских татар: историко-правовой аспект.....	39
Евгения КОВАЛЕВСКАЯ. Заключение эксперта как результат использования специальных медицинских знаний в уголовном производстве.....	42
Василий КОЗАК. Объект преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств.....	45
Евгений ЛИТВИНЕНКО. Кодифицированные акты в системе административного законодательства: сравнительно-правовой аспект.....	49
Irina LUKASEVICH-KRUTNYK. Formation and development of legal regulation of contract relations in the field of transport services provision.....	52
Григорий ЛУЧЕНЦОВ. Финансовый контроль за расходами физических лиц как эффективное средство противодействия коррупции.....	57

Olga PETROYE, Vasily VASILYEV. Improvement of the system of monitoring of the state migration policy in the conditions of decentralization of power in Ukraine..... 61

Ольга ПОКЛОНСКАЯ. Право журналистов на доступ к публичной информации..... 66

Лилия РАДЧЕНКО. Формальные условия заключения брака в иностранных правопорядках..... 72

Юлия СВЕТЛИЧНАЯ. Систематизация и модернизация инвестиционного законодательства Украины.....76

Александр СТЕЛЬМАЩУК. Проблемные аспекты обеспечения прав человека в ходе правоотношений, обусловленных его смертью (опыт Украины).....80

Ольга ЧЕПЕЦ. Советский нотариат в Украине: общая характеристика и особенности..... 85

Елена ШАТАЛОВА. Сущность и управленческие аспекты профессиональной адаптации должностных лиц органов местного самоуправления.....89

Светлана ШОПТЕНКО. Контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов.....93

Надежда ЯКУШКО. Развитие лидерского потенциала: социальный аспект..... 98



УДК 347.4

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КРЕДИТА В ГРАЖДАНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Анатолий БАБАСКИН,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
отдела проблем гражданского, трудового и предпринимательского права
Института государства и права имени В.М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы правового регулирования целевого использования кредита. На основании проведенного исследования автором сделан вывод о том, что законодательство Украины не относит условие о целевом использовании кредита к существенным условиям кредитного договора. Однако такое условие может быть существенным, если относительно него по заявлению хотя бы одной из сторон договора должно быть достигнуто согласие. Ввиду отсутствия надлежащего регулирования отношений целевого использования кредита в гражданском законодательстве Украины автором предложено внесение соответствующих изменений в Гражданский кодекс Украины.

Ключевые слова: кредит, целевое использование кредита, кредитный договор.

THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF TARGETED USE OF CREDIT IN CIVIL LEGISLATION OF UKRAINE

A. Babaskin,

Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher Department of Problems of Civil, Labor and Entrepreneurial Law of Korytsky
Institute of state and law of national Academy of Sciences of Ukraine

Summary

The article deals with the problems of legal regulation of the targeted use of the loan. Based on the conducted research, the author concluded that the legislation of Ukraine does not include the condition on the targeted use of the loan to the essential terms of the loan agreement. However, such a condition can be significant if agreement is to be reached on the application of at least one of the parties to the treaty. In view of the lack of proper regulation of the relations of targeted use of credit in the civil legislation of Ukraine, the author proposed the introduction of appropriate changes to the Civil Code of Ukraine.

Key words: credit, having a special purpose drawdown, credit agreement.

Постановка проблемы. Согласно нормам гражданского законодательства Украины одним из оснований отказа кредитодателя от дальнейшего кредитования заемщика является несоблюдение последним целевого использования кредита (ч. 3 ст. 1056 ЦК Украины). Действующие нормы главы 71 Гражданского кодекса Украины не относят условие о целевом использовании кредита к существенным условиям кредитного договора. Не определяют его в качестве такого или в качестве принципа кредитования и Законы Украины «О банках и банковской деятельности» [2] и «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» [3].

В то же время статья 348 Хозяйственного кодекса Украины [4] устанавливает, что банк осуществляет контроль за выполнением условий кре-

дитного договора, целевым использованием кредита в порядке, установленном законодательством. На наш взгляд, указанные нормы Хозяйственного кодекса Украины являются архаичными, поскольку были заимствованы разработчиками указанного Кодекса из ранее действующего в Украине Положения Национального банка Украины «О кредитовании», утвержденного постановлением Правления Национального банка Украины № 246 от 28 сентября в 1995 г. (утратило силу в феврале 2004 г.) [5]. Понятно, что отмеченный подход к целевому использованию кредита был в свое время заимствован разработчиками Положения Национального банка Украины «О кредитовании» из банковского законодательства и научных разработок времен бывшего СССР, которые существовали, еще до времен начала так называемой

«перестройки». Я.О. Кунник отмечал, что «правовой формой банковского кредитования социалистических организаций является договор банковской ссуды. Согласно настоящему договору одна сторона – ссудодержатель – на основании кредитного плана предоставляет в оперативное управление (собственность) денежные суммы другой стороне – ссудополучателю, а последний обязывается использовать их по целевому назначению и вернуть их заимодавцу в установленный срок с процентами» [6]. Отметим, что если пункт 22 Устава Госбанка СССР, утвержденный Постановлением Совета Министров СРР от 29 октября в 1960 г. № 1146 «Об утверждении Устава Госбанка СССР» [7] предусматривал предоставление кредитов согласно кредитному плану в порядке их целевого использования, то уже Устав Госбанка



СССР, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 1 сентября в 1988 г. № 1061 «Об утверждении Устава Госбанка СССР» [8], не содержал ссылки на такой принцип кредитования, как «целевое использование кредита».

Как отмечалось выше, согласно Хозяйственному кодексу Украины банк осуществляет контроль за целевым использованием кредита в порядке, установленном законодательством. Однако законодательством Украины такой порядок не установлен. Из этого следует, что хозяйственное законодательство Украины также не определяет условие о целевом использовании кредита в качестве существенного условия кредитного договора.

Актуальность темы исследования. В научной литературе по поводу целевого использования заемщиком полученных в кредит денежных средств традиционно высказываются различные точки зрения. Одни ученые, например Н.М. Квит С.М. Лепех, В.О. Майоров, Д.В. Мироненко, А.И. Ольшаный, В.И. Усоскин, рассматривают условие о целевом использовании кредита в качестве существенного условия кредитного договора [9]. Другие ученые, например И.А. Безглубый, В.В. Витрянский, Л.Г. Ефимова, О.М. Олейник, Е.А. Суханов, С.К. Соломин, К.Т. Трофимов, Ю.И. Чалый, считают, что закон не относит условие о целевом использовании кредита к существенным условиям кредитного договора [10].

Целью настоящей статьи является исследование правового регулирования условия кредитного договора относительно целевого использования кредита, и формулирование предложений, направленных на совершенствование действующего гражданского законодательства Украины.

Изложение основного материала. Характерным признаком кредитного договора, не обремененного условием о целевом использовании кредита, является то, что заемщик владеет свободой распоряжения полученными кредитными средствами, которые он может использовать по своему усмотрению в пределах действующего законодательства. В то же время по договоренности стороны могут предусмотреть условие о целевом характере кредита в кредитном договоре. Ввиду этого в кредитном

договоре может быть установлена не одна, а несколько целей или общее направление использования кредитных средств (например, на финансирование строительства). Отмеченная цель не может противоречить законодательству и моральным принципам общества (ст. 203 ЦК Украины). Например, в силу закона не может быть целью кредитования формирование уставного капитала хозяйственных обществ (ст. 12 Закона Украины «О хозяйственных обществах») [11]; приобретение собственных ценных бумаг банка, акций других банков, предоставление субординированного долга банкам, погашение заемщиком каких-либо обязательств перед связанным с банком лицом; приобретение активов связанного с банком лица, за исключением продукции, которая производится этим лицом; приобретение ценных бумаг, размещенных или подписанных связанным с банком лицом (ст.ст. 49, 52 Закона Украины «О банках и банковской деятельности»).

Как указывает Р.И. Каримуллин, следует отличать общую цель кредитного договора, предсказуемую законом во всяком кредитном договоре (causa), и цель использования конкретного кредита, который оказывает влияние на определение юридической судьбы кредитного договора только в случае специального соглашения сторон и потому обязателен только для них. Безразличный в правовом отношении мотив приобретает значение для ограничения заемщика в распоряжении полученными средствами при выполнении двух условий: заключение соглашения о целевом использовании денежных средств и соответствие договоренной цели действующему правопорядку [12].

Относительно отдельных видов кредитного договора (договор о потребительском кредите, договор об ипотечном долге) цель использования кредита может презюмироваться законом. В отдельных случаях цель использования кредита может императивно ограничиваться законом, например, кредит компании по управлению активами, что подлежит возвращению за счет активов института общего инвестирования, может быть получен лишь для выкупа ценных бумаг института общего инвестирования (ст. 64 Закона Украины «Об институтах общего инвестирования») [13].

Таким образом, если кредитным договором установлено целевое использование кредита, заемщик обязан использовать кредитные средства исключительно на такие цели. Отметим, что цель кредитования в значительной мере обуславливает и вид кредита. Например, если заемщик стремится получить средства для финансирования кратковременных текущих потребностей, таким потребностям более всего отвечает кредитование счета (овердрафт). В отличие от этого финансированию капитальных расходов более отвечает такой вид кредита, как кредитная линия.

С вопросом целевого использования кредита связана и проблема контроля за его использованием. Отсутствие последнего, по справедливому мнению А.Я. Курбатова, вообще лишает такое условие кредитного договора любого практического смысла [14].

На практике банк может фактически контролировать расходование кредита еще на стадии его предоставления, например, если сумма кредита перечисляется на банковский счет получателя средств – третьего лица (приобретение конкретного товара, оплата работ, услуг и тому подобное). Однако в целом отмеченная проблема разрешается путем установления в кредитном договоре обязанности заемщика предоставлять кредитодателю в определенные сроки документы, которые подтверждают целевое использование кредитных средств, которым корреспондируют право кредитодателя требовать предоставления таких документов. В то же время даже по целевому кредиту после зачисления средств кредита на счет заемщика банк не сможет препятствовать их использованию на цели, которые не отвечают целям кредитования. Отмеченное обусловлено тем, что нормы закона, которые регулируют предоставление банком услуг по договору банковского счета, запрещают банку определять и контролировать направления использования денежных средств клиента (ч. 3 ст. 1066 ЦК Украины).

В случае установления кредитодателем факта нецелевого использования кредитных средств последний имеет право отказать заемщику в дальнейшем кредитовании – ч. 3 ст. 1056 ЦК Украины. Отметим, что похожие нормы содержит и статья 143 Банковского



кодекса Республики Беларусь, согласно которой кредитор имеет право отказаться от выполнения обязательств по кредитному договору при невыполнении заемщиком своих обязательств по такому договору [15]. При этом груз доказывания наличия таких обстоятельств лежит на кредиторе. Поскольку в данном случае речь идет лишь об отказе в последующем кредитовании, следствием этого является изменение условий кредитного договора (ч. 3 ст. 651 ЦК Украины). В этой связи не можем поддержать позицию ученых, которые допускают в данном случае расторжение договора в полном объеме [16].

Следует также обратить внимание на нормы части 2 статьи 348 Хозяйственного кодекса Украины. Согласно последним в случае невыполнения заемщиком обязательств, предусмотренных кредитным договором, банк имеет право остановить дальнейшую выдачу кредита в соответствии с договором. Учитывая нормы части 1 указанной статьи Кодекса, понятно, что такие последствия могут быть наступать не только в случае нецелевого использования кредитных средств, но и в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения заемщиком других обязательств, предусмотренных кредитным договором. Поскольку речь идет лишь об остановке дальнейшего предоставления кредита, такая приостановка может быть временной, до возобновления выполнения заемщиком договорных обязательств.

В целом анализируя вопрос целевого использования кредита, следует отметить, что этот вопрос видится нам урегулированным ненадлежащим образом. Во-первых, в отличие от Гражданского кодекса Украины, в отдельных законодательных актах Украины до сих пор содержатся ссылки на целевое использование кредита как обязательный признак кредитного договора (например, ч. 2 ст. 345 ГК Украины, п.п. 14.1.258 п. 14.1 ст. 14 ПК Украины [17]). Во-вторых, условия относительно целевого использования кредита не имеют надлежащего позитивного регулирования в Гражданском кодексе Украины. Отмеченное, в частности, касается отсутствия в законе норм, которые бы обязывали заемщика, если кредитный договор заключен с услови-

ем о целевом использовании кредита, обеспечить кредитору возможность осуществления контроля за целевым использованием кредита в течение срока действия кредитного договора; отсутствия в законе норм, которые бы устанавливали в качестве отдельного основания для досрочного возвращения кредита невыполнение заемщиком обязанности обеспечить кредитору возможности осуществлять контроль за целевым использованием кредита. Потребность в последнем обусловлена тем, что из-за невозможности осуществления контроля за целевым использованием невозможно установить и сам факт такого нецелевого использования; установленные законом последствия несоблюдения заемщиком обязанностей относительно целевого использования кредита являются недостаточно эффективными. На наш взгляд, кредитор должен иметь право выбора, или отказаться от дальнейшего кредитования заемщика, или требовать досрочного возвращения кредита. Кроме того, нормы закона по этому поводу должны быть диспозитивными, чтобы стороны по договоренности имели возможность урегулировать свои отношения на свое усмотрение. Учитывая вышеуказанное, не можем поддержать ученых, которые настаивают на закреплении в законе «целевой направленности» кредита в качестве обязательного квалификационного признака банковского кредита [18].

Выводы. Гражданский кодекс Украины не определяет условие о целевом использовании кредита в качестве существенного условия кредитного договора. Однако такое условие может стать существенным, если относительно него по заявлению хотя бы одной из сторон кредитного договора должно быть достигнуто согласие.

В связи с отсутствием надлежащего позитивного регулирования в гражданском законодательстве условий о целевом использовании кредита автор предлагает дополнить главу 71 Гражданского кодекса Украины статьей следующего содержания:

«Целевое использование кредита

1. Кредитный договор может быть заключен сторонами с условием о целевом использовании кредита. 2. В случаях, предусмотренных законом, кредитный договор должен содержать условие о целевом использовании кредита.

3. Если кредитный договор заключен с условием о целевом использовании кредита, заемщик обязан обеспечить кредитору возможность осуществления контроля за целевым использованием кредита в порядке, определенном договором, в течение всего срока действия кредитного договора. 4. При невыполнении заемщиком условий кредитного договора о целевом использовании кредита и/или обязанностей, предусмотренных частью третьей настоящей статьи, кредитор, если иное не предусмотрено договором, имеет право отказаться от дальнейшего кредитования заемщика или требовать досрочного возвращения предоставленного кредита, уплаты процентов за время фактического пользования кредитом, возмещения нанесенных убытков, уплаты неустойки, если такая установлена договором, а также уплаты денежной суммы, в соответствии со статьей 625 Гражданского кодекса Украины».

Список использованной литературы:

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003, №№ 40-44, ст. 356.
2. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 5-6, ст. 30.
3. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України, 2002, № 1, ст. 1.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст. 144.
5. Положення Національного банку України «Про кредитування», затверджене постановою Правління Національного банку України від 28 вересня 1995р. № 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0246500-95>.
6. Кунник Я.А. Кредитные и расчетные отношения в торговле / Я.А. Кунник. – М., 1970. – С. 479.
7. Постановление Совета Министров СССР от 29 октября 1960 г.



№ 1146 «Об утверждении Устава Госбанка СССР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5611.htm.

8. Постановление Совета Министров СССР от 1 вересня 1988 г. № 1061 «Об утверждении Устава Госбанка СССР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr1496.htm>.

9. Лепех С.М. Кредитний договір : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С.М. Лепех. – Львів, 2004. – С. 10.

10. Майоров В.О. Цивільно-правове регулювання договорів в банківській діяльності : автореферат дис. на здоб. наук. ступен. канд. юр. Наук : 12.00.03 / В.О. Майоров. – Київ, 2010. – С. 9.

11. Мироненко Д.В. Правові аспекти споживчого кредитування в Україні та Європі: сучасний стан та перспективи розвитку / Д.В. Мироненко // Вісник Дніпропетровського університету ім. Альфреда Нобеля. Серія: Юридичні науки. – 2013. – № 2. – С. 66.

12. Погребняк В.Я. Цивільно-правове регулювання відносин споживчого кредитування в Україні : 12.00.03 / В.Я. Погребняк. – Харків, 2016. – С. 9.

13. Квіт Н.М. Цивільно-правове регулювання іпотечного кредитування в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н.М. Квіт. – Львів, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/6/44/7234.html>.

14. Ольшаный А.И. Банковское кредитование / А.И. Ольшаный. – М. : Русская деловая литература, 1997. – С. 82.

15. Усоскин В.И. Современный коммерческий банк: управление и операции / В.И. Усоскин. – М. : БЕК, 1994. – С. 184.

16. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга 5: Договоры о займе, банковском кредите и факторинг. Договоры, направленные на создание коллективных образований. – М., 2006. – Т. 1. – С. 386.

17. Ефимова Л.Г. Банковское право / Л.Г. Ефимов. – М. : БЕК, 1994. – С. 197.

18. Чалий Ю.І. Договір банківського кредиту та правові засоби забезпечення поворотності кредитних грошей : автореф. дис. кан. юр. Наук : 12.00.03 / Ю.І. Чалий. – Харків, 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawtheses.com/dogovor-bankovskogo->

kredita-i-pravovye-sredstva-obespecheniya-vozvratnosti-kreditnyhdeneg#ixzz4cj6uh97S.

19. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : У 2 т. / За відповід. ред. О.В. Дзери [кер. авт. кол.], Н.С.Кузнецової, В.В.Луця. – К. : Юрінком, 2005. – Т. II. – С. 732.

20. Гражданское право. В 4-х томах. Том IV. Обязательственное право: Учебник. Издание третье, переработанное и дополненное / Под ред. Суханова Е.А. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://uristinfo.net/2010-12-27-04-58-59/85-suhanov-grazhd-pravoobjazatelstvennoe-pravot4/1786-glava-60-objazatelstva-iz-dogovorov-zajma-kredita-i-finansirovaniya-podustupku-denezhnogo-trebovaniya.html?start=2>.

21. Трофимов К.Т. Кредитные правоотношения коммерческого банка / К.Т. Трофимов // Хозяйство и право. – 2008. – № 9. – С. 20.

22. Олейник О.М. Основы банковского права: Курс лекций / О.М. Олейник. – М. : Юристь, 1997. – С. 313–314.

23. Соломин С.К. Банковский кредит: проблемы теории и практики / С.К. Соломин. – М. : Юстицинформ, 2009. – С. 45.

24. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р. № 1576-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

25. Каримуллин Р.И. Права и обязанности сторон кредитного договора по российскому и германскому праву : автореф. дисер. кан. юр. Наук : 12.00.03 / Р.И. Каримуллин. – Москва, 2001. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/prava-i-obyazannosti-storon-kreditnogo-dogovora-po-rossiiskomu-i-germanskomu-pravu>.

26. Каримуллин Р.И. Договор целевого кредита / Р.И. Каримуллин // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 113–124.

27. Закон України «Про інститути спільного інвестування» від 05.07.2012 № 5080-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 29. – Ст. 337.

28. Курбатов А.Я. Правовые проблемы потребительского кредитования / А.Я. Курбатов // Банковское право. – 2007. – № 3. – С. 19.

29. Банковский кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г.

№ 441-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kodeksy.by/bankovskiy-kodeks>.

30. Безклубий І.А. Банківські правочини: Монографія / І.А. Безклубий. – К. : Видавничий дім «Ін юре», 2007. – С. 374.

17. Податковий кодекс України від 02.12.2010р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112.

18. Грошева В.К. Правове регулювання кредитної діяльності банків в Україні : автореф. дисерт. кан. юр. наук : 12.00.04 / В.К. Грошева. – Донецьк, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mydisser.com/ua/catalog/view/9490.html>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бабаскин Анатолий Юрьевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела проблем гражданского, трудового и предпринимательского права Института государства и права имени В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Babaskin Anatoly Yurievich – Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher Department of Problems of Civil, Labor and Entrepreneurial Law of Koretsky Institute of state and law of national Academy of Sciences of Ukraine

solid-1@ukr.net



УДК 349.1

ДЕКЛАРАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА КАК ИСТОЧНИКИ ТРУДОВОГО ПРАВА

Елена БЕЛОУС,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, международного и уголовного права
Донецкого национального университета имени Василя Стуса

Аннотация

В статье анализируется правовая природа и особенности деклараций Международной организации труда. Рассматриваются основные положения и условия принятия деклараций МОТ. Характеризуется место деклараций в системе международного и национального регулирования трудовых отношений.

Ключевые слова: Международная организация труда, декларации МОТ, международные акты, ООН, трудовое право.

DECLARATIONS OF THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION AS SOURCES OF LABOR LAW

E. Belous,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of Department of Constitutional, International and Criminal Law
Vasyl' Stus Donetsk National University

Summary

The article analyzes the legal nature and peculiarities of the declarations of the International Labor Organization. The main provisions and conditions for the adoption of ILO declarations are considered. The place of declarations in the system of international and national regulation of labor relations is characterized.

Key words: International Labor Organization, ILO declarations, international instruments, labor law.

Постановка проблемы. Международная организация труда (далее – МОТ) занимает ведущее место среди международных субъектов нормотворчества в отрасли трудового права и права социального обеспечения. Разработка и принятие международных трудовых норм в форме конвенций и рекомендаций и контроль за их исполнением – важнейшее направление деятельности МОТ, призванной предоставить помощь государствам-членам в разработке и совершенствовании национального трудового законодательства.

Особое место в нормотворческом механизме МОТ занимают декларации, которые принимаются по наиболее значимым вопросам и используются организацией с целью акцентирования внимания на важности принятого решения.

Актуальность темы исследования. На этапе вхождения украинского государства в международное сообщество возникает важное задание переосмысления и восприятия новых демократических ценностей и ориентиров. Данный процесс, безусловно, нашел свое отображение

и на реформировании национального трудового законодательства. В национальной юридической практике усиливается роль международных трудовых норм, закрепленных в актах МОТ. Исходя из этого, исследование правовой природы и особенностей деклараций МОТ как источников трудового права является актуальным вопросом в теоретическом и прикладном аспекте.

Состояние исследования. Нормотворческая деятельность МОТ, влияние международных актов на национальное трудовое законодательство Украины, их соответствие и перспективы развития исследуются в работах следующих ученых: В.М. Андреева, Н.Б. Болотиной, Г.И. Чанышевой, В.В. Жернакова и др. При этом особенности деклараций МОТ как источников трудового права Украины в условиях реформирования национального трудового законодательства не были предметом специального исследования до настоящего времени.

Целью и задачей статьи является исследование особенностей правовой природы деклараций МОТ, их основных положений и влияние

на национальное трудовое законодательство.

Изложение основного материала. В соответствии со Статутом МОТ нормотворческая деятельность, то есть принятие новых международных трудовых стандартов, является одним из главных направлений деятельности данной организации. Именно через нормотворческую деятельность МОТ осуществляет свою политику, реализует цели и задачи. Разработка, принятие и применение международных трудовых норм является наиболее важной функцией МОТ.

Конвенции и рекомендации являются инструментами, которые чаще всего используются Международной конференцией труда для установления международных трудовых стандартов. Конференция также принимает иные типы текстов, включая декларации и заявления. Декларации являются резолюциями Международной конференции труда, которые используются для официального и авторитетного заявления и подтверждения важности, которую участники организации придают некоторым принципам и ценностям.



Декларации МОТ принимаются по наиболее общим и фундаментальным вопросам и отображают общие направления политики, которые приобретают качества целей для МОТ перед мировым сообществом [1].

Лютов Н.Л. относит декларации МОТ к «квазиисточникам» международного трудового права, так как считает, что они (кроме Филадельфийской декларации основных принципов и прав в сфере труда) имеют рекомендационный характер.

При этом декларации МОТ имеют основополагающий характер для разработки и принятия конвенций и рекомендаций. В общем в истории МОТ было принято 6 деклараций, одна из них на сегодняшний день уже утратила свою силу.

10 мая 1944 года Генеральная конференция МОТ на 26-й сессии в Филадельфии (США) приняла Декларацию относительно целей и задач МОТ, которая в дальнейшем получила название Филадельфийская декларация [2, с. 471]. Основным положением данной декларации стало утверждение основных принципов деятельности МОТ, среди которых:

- 1) труд не является товаром;
- 2) свобода слова и профсоюзной деятельности является необходимым условием для социального прогресса;
- 3) нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния;
- 4) борьба с нуждой должна вестись с неослабевающей силой в каждом государстве и путем постоянных и объединенных международных усилий, при которых представители рабочих и предпринимателей, пользующиеся равными правами с представителями правительств, присоединятся к ним в свободном обсуждении и принятии демократических решений в целях содействия общему благосостоянию [3].

Нормами вышеуказанной декларации МОТ провозгласила, что всеобщий и прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости. Также декларация определяет основные

задания, которые МОТ реализует в процессе своей деятельности.

Базовость положений Филадельфийской декларации подтверждается тем, что она была принята как составная часть Статута МОТ. Именно положениями Статута и Филадельфийской декларации определялась деятельность МОТ в послевоенный период.

Следующим шагом МОТ стало принятие Декларации относительно политики «апартеида» в Южной Африканской Республике, которая была принята Международной конференцией труда на 48 сессии в Женеве 1964 года. Данная декларация посвящена борьбе с одной из худших форм дискриминации – апартеидом.

Апартеид проводился путем издания целой серии законодательных актов, которые дискриминировали коренное население Южной Африки – банту и так называемых цветных трудящихся во всех сферах общественной и государственной жизни. Банту были отведены специальные области страны для проживания, их передвижение по стране контролировалось властью, им был ограничен или совсем запрещен доступ в города и специальные промышленные районы, носящие название «объявленных районов»; детям и молодежи банту недоступно образование, трудящиеся лишены свободного выбора занятий, профессии, возможности получения одинаковой с белыми заработной платы за труд равной ценности; они не имели элементарных демократических прав и свобод, в том числе права на ассоциацию, заключение коллективных договоров, на забастовку. В качестве примера можно сослаться на закон 1962 г. об изменении общего права, по которому забастовка «туземных» трудящихся рассматривается как саботаж, караемый смертной казнью [4, с. 133].

Вышеуказанными нормами ЮАР было фактически легализовано расизм, правительством страны полностью игнорировало рекомендации ООН и МОТ.

Учитывая основные принципы и задачи деятельности МОТ, которые были закреплены в Статуте и Филадельфийской декларации, ор-

ганизацией была принята декларация, направленная на борьбу с проявлениями апартеида, которая содержала не только декларативные нормы-принципы, но и нормы, которые предусматривали специальную процедуру контроля за исполнением декларации и санкционные нормы. Ежегодно на Конференции был предоставлен специальный отчет о применении данной декларации, в котором содержались рекомендации относительно мер, которые могли бы остановить политику апартеида. Меры МОТ изменялись от начальных рекомендаций правительству до содействия политике изоляции правительства ЮАР, до тех пор, пока не была отменена политика апартеида в 1994 году.

На основании Всеобщей декларации прав человека МОТ в июне 1975 года была принята Декларация гендерного равенства (Декларация о равных возможностях и равном отношении к работающим женщинам), которая в дальнейшем была переиздана. В соответствии с данной декларацией был закреплен принцип равных возможностей для женщин и мужчин в сфере труда и социального обеспечения. Акт призывает к ликвидации каких-либо проявлений дискриминации по признаку пола.

Стремительные изменения в политической, экономической и общественной жизни всей планеты в конце XX-го века обозначила необходимость в принятии на 86-ой сессии Международной конференции труда 18 июня 1998 года Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда [5].

Значение Декларации 1998 года состоит в следующем: 1) сделан акцент на важности сильной социальной политики, неразрывной взаимосвязи между социальным прогрессом и экономическим приростом; 2) конкретизированы основные цели МОТ в условиях глобализации мировой экономики; 3) подчеркнута особое значение и смысл гарантии следования фундаментальным принципам и правам в сфере труда для усиления связей между социальным прогрессом и экономическим приростом; 4) подтверждена неизменность основных принципов и прав, закреп-



пленных в Статуте и Филадельфийской декларации, их универсальный характер; 5) привлечено внимание к проблемам лиц, которые имеют особые социальные потребности, в первую очередь безработных и трудящихся-мигрантов [6].

Вышеуказанный акт является реакцией МОТ на глобализационные процессы, которые приобрели всеобъемлющий характер.

10 июня 2008 года Международная конференция труда на 97-ой сессии односторонне приняла Декларацию МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. В этой Декларации нашли свое отображение принципы, которые были заложены в Филадельфийской декларации 1944 года и в Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года. По словам Генерального директора МОТ, в Декларации 2008 года изложено современное видение МОТ собственного мандата в эпоху глобализации.

Декларация акцентирует внимание на всемирном характере Программы Достойного труда и говорит о том, что все страны-участницы организации должны проводить политику, направленную на решение стратегических заданий в сфере занятости, социального диалога и права в сфере труда. При этом следует обратить внимание на комплексный подход, который был использован в Декларации. Страны-участницы рассматриваются как неразрывно связанные между собой и в то же время – с собственными особенностями.

Выводы. Таким образом, именно с помощью деклараций МОТ акцентирует внимание на наиболее общих и масштабных направлениях собственной деятельности, нормы которых в дальнейшем находят свою конкретизацию в конвенциях и рекомендациях. Именно декларации МОТ являются проявлением так называемого «гибкого» права, что в современных условиях становится все более актуальным и работающим механизмом. Кроме того, обязательность норм деклараций независимо от их ратификации обеспечивает хотя бы минимальные стандарты для

стран, которые не являются прогрессивными участниками МОТ.

Для Украины декларации МОТ являются базисными ориентирами в развитии трудового и социального законодательства, а также в унификации норм национального законодательства с международными. Анализ и имплементация норм деклараций МОТ не только даст возможность спрогнозировать развитие международного трудового права, но и выведет законодательство Украины на качественно новый уровень в сфере международного регулирования трудовых отношений.

Список использованной литературы:

1. Актуальные проблемы трудового права. Учебник для магистров. / под ред. Н.Л. Лютова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://play.google.com/books/reader?id=MDUmDgAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=uk&pg=GBS.PT2>.

2. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами» вып. XXII. – М., 1970.

3. Декларация относительно целей и задач Международной организации труда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_154.

4. Гусин П. Против апартеида и за обеспечение основных прав человека: К итогам 48-й сессии Международной конференции труда / П. Гусин // Советское государство и право. – 1965. – № 2.

5. «Бюлетень Національної служби посередництва і примирення», № 9, вересень, 2003 р.

6. Чанишева Г.І. Декларація МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації: зміст і значення / Г.І. Чанишева // Актуальні проблеми держави і права [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://apdr.in.ua/v52/02.pdf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Белоус Елена Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, международного и уголовного права Донецкого национального университета имени Василя Стуса

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Belous Elena Yuryevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of Department of Constitutional, International and Criminal Law Vasyl' Stus Donetsk National University

interaktivepost@gmail.com



УДК 351.746.1:35.08(477)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ ОСОБЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Ростислав БОТВИНОВ,

кандидат юридических наук, докторант

Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Аннотация

В статье анализируются особенности правового статуса публичных служащих особенного назначения, организационно-правовые основы прохождения публичной службы особенного назначения. Обосновано, что публичная служба особенного назначения – это институт публичной службы, основанный на реализации установленных в нормативных правовых актах особых (специальных) полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию, правовой статус служащих которых определяется специальными нормативными актами, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей органов государственной власти в особых условиях. Обосновано, что реформирование публичной службы, создание новых ее структур, служебная деятельность в которых имеет значительную специфику, требуют разработки и реализации принципиально новых подходов.

Ключевые слова: публичная служба, публичная служба особенного назначения, правовой статус публичных служащих особенного назначения.

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF SPECIAL PUBLIC SERVICE

R. Botvinov,

Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of Public Administration at Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Summary

Peculiarities of a legal status of special public service, the organizational and legal principles of special public service have been analysed in the article. It has been substantiated that the special public service is an institution of public service, which is based on the implementation of the special powers of officials established in laws and regulations, who hold offices in State bodies with a certain sectoral competence, whose legal status of an official is determined by special regulations, who carry out professional activity in order to exercise functions, rights and duties of State authorities under special circumstances. It has been grounded that the reform of public service, the creation of its new structures, whereof service activity has a significant specificity, require the development and implementation of fundamentally new approaches.

Key words: public service, special public service, legal status of special public service.

Постановка проблемы. Постановка проблемы публичной службы с точки зрения широкой ее интерпретации, многогранность видовых проявлений публично-служебной деятельности в современном обществе предусматривают особый познавательный интерес к вопросу о классификации видов публичной службы. Самым главным достижением общетеоретической классификации публичной службы является то, что она позволяет рассмотреть виды публично-служебной деятельности в масштабах всего общества, его целостной государственной организации. При этом важно подчеркнуть и признаки, подлежащие общетеоретическому осмыслению и выступающие как общие для всех видов публичной службы, и те, которые составляют непосредственный интерес для отраслевых исследований.

При определении места каждого из видов службы в системе публичной службы следует исходить из концептуального положения, согласно которому публичная служба, как и публичная власть, единая по своей правовой природе и различается только решаемыми задачами. Поэтому разделение публичной службы на виды происходит в зависимости от различных направлений деятельности государства.

Актуальность темы исследования. Главной составляющей реформы государственного управления в Украине является развитие эффективной публичной службы. При таких условиях важной задачей становится определение принципов, задач, структуры и функций современной публичной службы, ее видового разделения, правового статуса публичных служащих.

Состояние исследования. Точкой отсчета в спецификации публичной службы особенного назначения является определение в Кодексе административного судопроизводства Украины, где выделены: политическая служба, профессиональная деятельность судей, прокуроров, военная служба, альтернативная (невоенная) служба, другая государственная служба, служба в органах местного самоуправления [3].

В локус нашего внимания попадает военная, специализированная служба, служба в правоохранительных органах, профессиональная деятельность судей. Учитывая то, что указанное законодательное положение содержит неисчерпаемый перечень видов публичной службы, ряд ученых отмечают, что существует насущная необходимость более детальной классификации публичной службы, поскольку определенные



Кодексом разновидности являются видами разного порядка, нарушает логическое правило при классификации придерживаясь единого критерия. Так, по классификации публичной службы, предложенной С.В. Киваловым и Л.Г. Белой-Тиуновой, служба в органах прокуратуры должна быть отнесена к специализированной службе, выступает разновидностью государственной службы, одним из четырех основных направлений публичной службы (наряду с политической, судейской и муниципальной) [2, с. 16]. В то же время классификация публичной службы по аналогии с государственной службой на милитаризованную, гражданскую и специализированную представляется не совсем корректной. Если использовать логику взаимосвязи и соподчинения категорий «общее – особенное – специальное», можно предложить следующий подход: общее – публичная служба – делится по назначению на обычную и особенную, в которой выделяется специализированная служба. В статье мы обосновываем этот подход и определяем границы публичной службы особенного назначения.

Целью статьи является анализ особенностей правового статуса публичных служащих особенного назначения, организационно-правовых основ прохождения публичной службы особенного назначения.

Изложение основного материала. Центральное место в правовом обеспечении публичной службы особенного назначения занимает создание прочных правовых основ статуса ее должностных лиц.

По мнению автора, публичная служба особенного назначения – это институт публичной службы, основанный на реализации установленных в нормативных правовых актах особых (специальных) полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию, правовой статус служащих которого определяется специальными нормативными актами, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей органов государственной власти в особых условиях.

На сегодня отсутствуют единые правовые основы и теоретические под-

ходы к определению специфики этого вида публичной службы, что затрудняет формирование единых основ правового статуса служащих. Правовой статус должностных лиц публичной службы особенного назначения регулируется более чем десятью законами Украины и более чем сотней ведомственных нормативных правовых актов, определяющих правовое положение отдельных органов исполнительной власти и правоохранительных органов и порядок прохождения в них службы.

Административно-правовой статус должностных лиц публичной службы особенного назначения, занимающих должность государственного служащего, устанавливается законом Украины «О государственной службе» [8], который определяет ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров. Но не на все виды публичной службы особенного назначения распространяется этот закон.

Анализ правового положения должностных лиц публичной службы особенного назначения может основываться на двух сегментах нормативного материала: 1) нормах, регулирующих общий правовой статус государственного служащего и 2) нормах, регулирующих правовой статус должностных лиц отдельного правоохранительного органа или органа исполнительной или судебной власти. Первый блок устанавливает основы правового статуса государственной службы без изъятий и дополнений, обусловленных характером публичной службы особенного назначения и должности в отдельном государственном органе. Второй блок отражает особенности правового положения должностного лица отдельного органа государственной власти. Если первый аспект правового положения государственного служащего достаточно ясно прописан нормами Конституции Украины и Закона Украины «О государственной службе», то «особая» его часть может быть проанализирована только на основе обобщения нормативного регулирования правового статуса служащих ряда правоохранительных органов, профессиональной деятельности судей и специализированных органов исполнительной власти. Это обстоятельство, с одной стороны,

усложняет проблему, а с другой, – дает широкие возможности для формулирования соответствующих предложений в будущее законодательство о публичной службе особенного назначения.

Правовое положение должностных лиц публичной службы особенного назначения носит двойственный характер: с одной стороны, они имеют одинаковые права и обязанности (назовем их права и обязанности общего характера); с другой стороны, вследствие известной специфики определенных видов публичной службы особенного назначения, в частности службы в правоохранительных органах, ее функционально-целевого назначения, эти служащие имеют особый правовой статус, выражающийся в наличии специальных, отличных от служащих других видов государственной службы, прав и обязанностей.

Сейчас указами Президента Украины утверждаются только перечни должностей высшего начальствующего состава органа исполнительной власти или правоохранительных органов, в которых предусмотрено прохождение публичной службы особенного назначения. Перечни должностей рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава и специальные звания, соответствующие этим должностям, утверждаются министрами и руководителями соответствующих органов исполнительной власти Украины.

Согласно категории и группе должностей публичной службы особенного назначения действующим законодательством устанавливаются квалификационные и другие требования для лиц, претендующих на замещение должностей специализированной службы или замещающих указанные должности. В квалификационные требования входят требования к уровню профессионального образования, стажу работы (службы), профессиональных знаний и навыков и др. (ст. 342 Налогового Кодекса Украины [4], ст. 9 Закона Украины «О дипломатической службе» [9]).

Более строгие требования предъявляются к кандидатам на занятие должностей прокуроров. Согласно ст. 27 Закона Украины «О прокуратуре» прокурором местной прокуратуры может быть назначен гражданин Украины,



имеющий высшее юридическое образование, стаж работы в области права не менее двух лет и владеющий государственным языком [11]. Прокурором Генеральной прокуратуры Украины может быть назначен гражданин Украины, имеющий стаж работы в области права не менее пяти лет. Эти требования не распространяются на прокуроров Специализированной антикоррупционной прокуратуры [11].

В органы Службы безопасности Украины принимаются на конкурсной, добровольной и договорной основе граждане Украины, способные по деловым и моральным качествам, образовательному уровню и состоянию здоровья эффективно выполнять служебные обязанности. Критерии профессиональной пригодности, в частности юридической осведомленности, определяются квалификационно-нормативными документами, утверждаемыми Председателем Службы безопасности Украины [12].

На службу гражданской защиты с зачислением в кадры Государственной службы чрезвычайных ситуаций принимаются на конкурсной и контрактной основе граждане с полным средним образованием, достигшие 18-летнего возраста, отвечающие квалификационным требованиям и способные по своим личным, деловым и моральным качествам, образовательному и профессиональному уровню и состоянию здоровья выполнять служебный долг [6].

Должности рядового и начальствующего состава публичной службы особенного назначения замещаются в соответствии с действующим законодательством путем заключения индивидуальных контрактов, по конкурсу, а также посредством назначения на должность.

С целью проверки профессиональных качеств претендента на замещение должностей публичной службы особенного назначения действующее законодательство позволяет устанавливать испытательный срок.

Все эти меры – группировка должностей по категориям, установление квалификационных и других требований к должностям публичной службы особенного назначения, установление испытательного срока, возможность проведения аттестации должностных

лиц – преследуют определенную цель: поддержание профессиональных навыков лиц, проходящих публичную службу особенного назначения. Это, в свою очередь, позволяет осуществлять профессиональную деятельность органам государственной власти на должном уровне.

Каждая должность публичной службы особенного назначения предусматривает различный объем полномочий, в зависимости от которого служащие публичной службы особенного назначения подразделяются на должностных лиц и служащих.

Так, ст. 14 Закона Украины «О Государственной пограничной службе» определяет, что в личный состав Государственной пограничной службы Украины входят военнослужащие и работники Государственной пограничной службы Украины [7].

Аналогичный порядок существует и в Службе безопасности Украины. В ст. 19 Закона Украины «О службе безопасности Украины» определено, что кадры службы безопасности Украины составляют: сотрудники – военнослужащие, работники, заключившие трудовой договор со Службой безопасности Украины, а также военнослужащие срочной службы [12].

Одной из особенностей административно-правового статуса служащего публичной службы особенного назначения является повышенная юридическая ответственность лиц, замещающих должности в соответствующих органах. Кроме того, применение мер юридической ответственности к лицам, занимающим должности публичной службы особенного назначения, осуществляется в особом порядке. Такая специфика обусловлена тем, что на лиц, занимающих должности публичной службы особенного назначения, положены специальные государственно-властные полномочия, которые по своему объему и результатам реализации существенно превосходят объем полномочий других государственных служащих.

Организация публичной службы особенного назначения требует четкого упорядочения системы служебной ответственности. Действующим законодательством установлен исчерпывающий, так называемый «закрытый» перечень видов взысканий за

нарушение служебной дисциплины. Другие виды наказаний, не предусмотренные этим перечнем, к виновному лицу применяться не могут.

Следующая особенность административно-правового статуса служащего публичной службы особенного назначения заключается в государственном финансировании оплаты труда (службы) по должности публичной службы особенного назначения. Эта особенность вытекает из того, что публичная служба особенного назначения является видом государственной службы в большинстве случаев и является гарантией независимости и эффективности осуществления профессиональной деятельности. Например, 24.05.2017 Кабинет министров принял постановление «Некоторые вопросы оплаты труда государственных служащих судов, органов и учреждений системы правосудия», которое утверждает схему должностных окладов с определением коэффициентов для государственных служащих судов, органов и учреждений системы правосудия по группам оплаты труда с учетом норм Закона Украины «О государственной службе» [1]. Отмечается, что реализация акта будет осуществляться в пределах средств, предусмотренных на текущий год на содержание судов и других органов судебной власти.

Выводы. Таким образом, все особенности (характерные признаки) статуса служащего публичной службы особенного назначения обусловлены именно ее функционально-целевым назначением.

Различия правового статуса служащих публичной службы особенного назначения обусловлены ее собственной спецификой, и их можно свести к следующему: профессиональной обязанностью этой категории служащих является обеспечение безопасности, законности, правопорядка, прав и свобод граждан, других ценностей общества; для выполнения профессиональных задач служащие публичной службы особенного назначения могут использовать специальные средства, включая оружие; на эту службу принимаются только граждане, достигшие 18-летнего возраста, военнообязанные, физически развитые; деятельность служащих публичной службы особенного назначения регламентируется специальны-



ми уставами и положениями; должностные лица имеют специальные звания; они периодически проходят специальную аттестацию, в ходе которой подтверждается их профессиональная пригодность и возможность продвижения по службе; для них организована специальная система аттестации; для каждого вида публичной службы особенного назначения установлены форма, знаки различия и другие внешние атрибуты; должностные лица публичной службы особенного назначения обязаны поддерживать высокую специальную и физическую подготовку, для чего устанавливается система нормативов по специальной и физической подготовке; служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности на основе специальных уставов, а рядовой и начальствующий состав МВД, кроме того, в особом порядке несут административную и материальную ответственность. Существуют особые основания и порядок привлечения к уголовной ответственности.

Важнейшим элементом правового статуса должностного лица публичной службы особенного назначения являются государственные гарантии, предоставляемые служащему и членам его семьи; система материального обеспечения, обязательного государственного страхования; система поощрений и стимулирования карьерного роста за счет учета заслуг, профессиональной квалификации и опыта.

В связи с этим для создания условий, обеспечивающих системное решение проблемы, требуется принятие основополагающего закона «О публичной службе». В законе, исходя из анализа существующей нормативно-правовой базы и практического ее применения, по мнению автора, должны быть сохранены и применены к отношениям в сфере публичной службы особенного назначения механизмы определения правового статуса служащего, зарекомендовавшие себя на практике.

Список использованной литературы:

1. Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя : Постанова Кабінету Міністрів України

від 24.05.2017 № 358 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/358-2017-%D0%BF>.

2. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

5. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.

6. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 11.07.2013 № 593 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>.

7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.

9. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 № 2728-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.

10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

11. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

12. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-

XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ботвинов Ростислав Георгиевич – кандидат юридических наук, докторант Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Botvinov Rostislav Georgiyevich – Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of Public Administration at Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

pravo.0050@gmail.com



УДК 343.9.01:001.4

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА ПРИ ИССЛЕДОВАНИИ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ЛИЧНОСТИ И ЛИЧНОСТИ ПРЕСТУПНИКА

Марина ВАЛУЙСКАЯ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Аннотация

В статье исследуются возможности более глубокого исследования личности преступника и криминализации личности. Криминология использует знания многих наук, которые изучают личность, личность с отклоняющимся поведением и личность преступника. Наиболее широкое распространение в криминологии получил анализ социального и биологического в личности преступника. Но для повышения эффективности мер предупреждения преступности этого недостаточно. Расширение методологической базы и применение философских категорий «внутреннее» и «внешнее» может помочь глубже понять феномен личности преступника, процесса криминализации личности. Это будет способствовать расширению теории криминологической науки и решению практических вопросов по предупреждению преступности.

Ключевые слова: методология криминологической науки, личность преступника, криминализация личности, социальное и биологическое в личности преступника, субъективное и объективное в личности преступника, внутреннее и внешнее в личности преступника.

THE PROBLEMS OF THE METHODOLOGICAL APPROACH IN THE INVESTIGATION OF THE CRIMINALIZATION OF THE PERSON AND PERSONALITY OF THE OFFENDER

M. Valuyskaya,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department Chair of Criminology
and Criminal Executive Law of Yaroslav Mudryi National Law University

Summary

The article explores the possibilities for a more in-depth study of the person of a criminal and the criminalization of a person. Criminology uses the knowledge of many sciences that study the person, the person with deviant behavior and the the person of a criminal. The most widespread in criminology has received an analysis of social and biological in the person of a criminal. But to increase the effectiveness of crime prevention measures this is not enough. Expansion of the methodological base and application of philosophical categories "internal" and «external» can help to better understand the phenomenon of the person of a criminal, the process of criminalization of a person. This will contribute to the expansion of the theory of criminological science and the solution of practical questions on the prevention of crime.

Key words: methodology of criminological science, person of a criminal, criminalization of a person, social and biological in the person of a criminal, subjective and objective in the person of a criminal, internal and external in the person of a criminal.

Постановка проблемы. Исследование проблемы криминализации личности представляет интерес не только для развития теории криминологической науки, но и имеет важное практическое значение, поскольку связано с возникновением и существованием личности преступника. Вопросы о том, почему человек становится преступником, какие изменения происходят в его личности, насколько четко можно провести грань между личностью законопослушного человека и личностью преступника существуют столько же, сколько человечество осознает общественную опасность преступления, которое может быть

совершено конкретным членом социума, осознающим общественную опасность своего деяния и, тем не менее, совершающим его с тем или иным умыслом.

Актуальность темы исследования. Личность преступника, являясь разновидностью личности вообще, занимает центральное место в предмете криминологической науки. Основной целью изучения личности преступника криминологами является разработка действенных мер по предупреждению преступности. Для достижения практических целей важно глубокое осмысление структуры личности преступника, особенностей ее формирования, места,

занимаемого указанной личностью в социуме, специфики взаимодействия этой личности с последним.

Проблемы криминализации личности и криминализации социума являются межотраслевыми. Отдельными их аспектами занимаются социология, политология, психология, педагогика, уголовное право, криминология и другие науки, предметы которых в той или иной степени затрагивают проблему деструктивных проявлений в обществе [1, с. 257].

Состояние исследования. На современном этапе развития криминология, которая интегрирует, обобщает и осмысливает большие объемы межотраслевых знаний,



при изучении личности преступника имеет доступ к широкому пласту информации, накопленному не только специалистами наук криминального цикла, но и социологами, психологами, педагогами, антропологами и представителями тех отраслей и направлений научной деятельности, предметом изучения которых является личность вообще, личность с отклонениями в поведении и личность преступника. Развитие современных методик исследования и высоких технологий предоставляет достаточно много возможностей для получения эмпирических данных об особенностях процесса формирования личности и последующих изменениях ее социально значимых характеристик. Такие сведения важны для объективной оценки и криминологического прогноза в отношении отдельной личности или социальных групп на предмет того, насколько высока вероятность совершения этими лицами преступления.

Целью статьи является совершенствование методологии исследования криминализации личности и сложной структуры личности преступника, что требует максимально возможного множества ракурсов ее изучения. Необходимо также учитывать, что личность всегда существует в определенных взаимоотношениях с обществом. Достаточно эффективным с методологической точки зрения способом познания общих законов возникновения и возможных вариантов развития этого взаимодействия является использование различных (часто парных) категорий, позволяющее проводить конструктивные аналогии и посредством уяснения принципов существования явления возмещать недостающие на данном этапе развития науки факты об исследуемом объекте.

Изложение основного материала. Наиболее широкое распространение в криминологии получил анализ личности преступника на предмет соотношения в ней социального и биологического. Более глубокая детализация позволяет выделить в социальной составляющей ряд качеств личности, основное отличие которых от биологических сводится к тому,

что они не заложены генетически, то есть являются исключительно приобретенными в процессе социализации индивида.

Единой общепризнанной социальной структуры личности нет. Но чаще всего выделяют такие ее компоненты, как: социальные роли и социальный статус (положение в обществе, занимаемое лицом в результате его социализации), систему установок, взглядов, ценностных ориентаций, схем восприятия и ролевых ожиданий; особенности деятельности человека, т.е. цель и результаты его воздействия на что-либо (кого-либо); интеллектуальные свойства личности, которые могут проявляться в количественно-качественных характеристиках мыслительного процесса, познавательной деятельности, самосознания и самооценки, способности к восприятию нового, творчеству, адекватности изложения своих мыслей и т.д.

Выделяют также психосоциальные качества личности, к которым относятся: особенности эмоциональной составляющей индивида и связанная с ней специфика взаимодействия его с окружающим его миром, волевые качества, обуславливающие, например, настойчивость в достижении цели, умение преодолевать препятствия, интенсивность самоутверждения и его границы.

Перечисленные качества и свойства личности не остаются неизменными на протяжении жизни человека: в разные периоды социализации лица показатели динамики их изменений, особенности проявлений, способы взаимодействия с социумом, направленность личности и т.д. могут различаться.

Биологическая составляющая личности подразделяется, как правило, на соматический и психологический компоненты. Соматические (от др.-греч. σῶμα – тело) параметры индивида характеризуют его телесные, физические и физиологические особенности (анатомическое строение, функциональность внутренних органов, особенности нервной системы, органов чувств, мозга и т.д.) которые, в свою очередь, связаны с полом, возрастом, генетически обусловленными предрасположенностями.

Психологические характеристики личности включают в себя особенности протекания психических процессов. Также к психическим свойствам личности причисляют существенные, наиболее устойчивые ее особенности: темперамент и характер, способности, интересы и склонности.

Бесконечное разнообразие возможных комбинаций указанных свойств, качеств и особенностей является залогом психической индивидуальности каждой личности. Основываясь на этих знаниях, А.П. Закалюк выделял в качестве значимых для оценки человека на предмет возможности совершения им преступления: во-первых, социально демографические признаки: пол, возраст, образование, партийность, наличие профессии, место учебы, семейное положение, наличие несовершеннолетних детей, жилищные условия, совместно проживающие лица; во-вторых, нравственно-психологические черты: черты характера, волевые качества, эмоциональные свойства, социально полезные интересы, антиобщественные интересы и стремления, характеристику в трудовом коллективе, характеристику по месту жительства, отношение к супругу (супруге), детям, родителям; в-третьих, взаимодействие в микро-социальной среде, предлагая давать общую оценку роли микросреды и ее структурных частей относительно антиобщественного поведения обследуемых лиц, оценивать содержание неблагоприятного влияния семьи, участия в антиобщественной группе, мотивы взаимодействия с отрицательными элементами микросреды; в-четвертых, принимать во внимание антиобщественное поведение лица, а именно: общую характеристику антиобщественного поведения до взятия на учет, наличие и характер прежней судимости, наличие административно наказуемых поступков, применение мер общественного воздействия [4, с. 60–84].

Данный подход выявляет настолько тесную связь между этими составляющими, что вычленение отдельных компонентов социального и биологического выглядит достаточно условным. Поэтому для анализа



процесса криминализации личности и личности преступника требуется использование таких парных философских понятий, как объективное и субъективное.

Объективным считается то, что существует вне зависимости желания и воли субъекта, например материальный мир, вселенная, природа, социально-экономические, политические, культурные, образовательные, религиозные и др. институты. Часто именно эти факторы определяют направление и рамки деятельности человека.

Субъективным же признается то, что обусловлено особенностями индивида, специфика восприятия которого зависит от индивидуального набора компонентов конкретной личности: ее генома, физиологических особенностей, мировоззрения, самооценки, самоидентификации и т.д.

В качестве синонима термина «объективное» часто используется понятие «внешнее», при этом смысловое наполнение употребляемых синонимов сводится к описанию социума. Для «субъективного», соответственно, избирают антоним «внешнего» – «внутреннее» и, следуя той же логике, сводят его к описанию личностных характеристик. Таким образом, имеет место неоправданное отождествление разных по содержанию понятий. Термины «внутреннее» и «внешнее» в этих случаях используют не в контексте их философской смысловой нагрузки, а на уровне бытового понимания.

Критерием достаточности развития теории любой науки является уровень эффективности решения стоящих перед нею практических задач. Однако на практике эффективность указанной деятельности недостаточно высока. Причин тому, безусловно, много, но одной из них, и достаточно серьезной, является, по нашему мнению, недостаточное внимание криминологов к методологическому подходу при изучении личности преступника и криминализации личности.

Принимая во внимание сложность и многогранность структуры личности вообще и структуры личности преступника, в частности, требуется, с одной стороны, поиск

дополнительных ракурсов ее исследования, а с другой, – повышение уровня обобщения при анализе данного феномена с использованием философских категорий внутреннего и внешнего.

Наиболее глубоко эти понятия исследованы Г. В. Ф. Гегелем, который определял внутреннее как форму рефлексированной непосредственности или сущности в противоположность внешнему как форме бытия, указывая, что оба они суть единое тождество. «И это тождество есть плотное единство обоих, как содержательная основа или абсолютная мыслимая вещь, в которой оба определения суть безразличные внешние моменты. Поскольку оно есть содержание и целостность, которая есть внутренне, становящаяся также и внешним, однако таким образом, что этим оно не оказывается чем-то ставшим или перешедшим, а остается равным самому себе» [3, с. 629, 630].

Изменение ракурса исследования феномена личности влечет за собой не только перераспределение расстановки ее структурных элементов, но и переоценку их роли в формировании личности, в том числе открывает новые возможности для анализа процесса криминализации личности в динамике взаимопроникновения внутреннего, становящегося также и внешним в рамках тождества самого с собой.

Определяя внутреннее как сущность, а внешнее как бытие или также и существование, Г. В. Ф. Гегель отмечал недостаточность каждого компонента в отдельности, указывая на возможность их существования лишь в соотносимости друг с другом [3, с. 631, 632].

Что же считать сущностью личности? Исходя из понимания личности как результата социализации индивида, сущностью ее является некоторая рефлексия тех общественных отношений, в которые погружен человек. Причем рефлексия эта обусловлена особенностями индивидуального восприятия среды, окружающей человека. Эта индивидуальность отражения внешнего мира зависит как от соматической и психологической, составляющих

личностной структуры, которыми субъект наделен вне зависимости от его воли и желания (и являющимися потому объективным фактором), так и от приобретенных в процессе социализации индивида свойств и качеств, корректирующих объективно имеющиеся биологические характеристики.

Внешняя составляющая личности – бытие – имеет следующие формы: 1) индивидуального взаимодействия с миром природы как объективной данности, которой не коснулись преобразовательные действия человека; 2) индивидуального взаимодействия с миром природы, преобразованной человеком и вещей, созданных им; 3) бытия духовного или идеального, причем продукты духовного (идеального) бытия не являются овеществленными; 4) бытия социального, заключающегося в реализации и развития сущностных сил индивида, в деятельностной, в том числе и опредмеченной форме, преобразовывающей окружающей мир.

Взаимодействие внутреннего и внешнего в идеальном варианте ведет к формированию гармоничной личности, которая бесконфликтно вписывается в единство материального мира на всех уровнях его системной организации, будучи включенной в глобальный эволюционный процесс всех существующих объектов (в том числе и Вселенной в целом). Диссонанс взаимодействия внутреннего и внешнего, возникающий с таким постоянством, что, подчиняясь статистическим закономерностям, оказывается явлением предсказуемым, требует системного изучения, особенно тогда, когда материализуется в опасных для социума формах.

В этой связи обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на материальность подавляющего большинства общественно опасных последствий преступных деяний, материальная часть внутренней составляющей личности, будучи выраженной в соматической и психосоматической формах, если и может нанести вред, то, в первую очередь, самому человеку – носителю-собственнику этих биологических составляющих личности. Опасность



же для социума каких-либо материальных составляющих личности может реализоваться в объективной реальности, лишь пройдя через систему взаимодействия внутреннего и внешнего, срефлексирав внешнее воздействие окружающего мира сообразно особенностям индивидуального восприятия конкретного человека.

Эта индивидуальность отражения в некоторой степени зависит от соматического и психологического компонентов внутренней составляющей личности, но в большей мере эта зависимость усматривается от внешней составляющей в форме идеального бытия человека, в нематериальной сфере которого и происходит процесс криминализации личности, запускающий механизм возникновения личности преступника, что впоследствии может иметь материальные проявления посредством взаимодействия с обществом внешней составляющей личности в форме бытия социального.

Выводы. Особое внимание в исследовании процесса криминализации личности должно быть обращено на идеальные формы существования индивида и идеальные (нематериальные) составляющие, часто ускользающие от внимания исследователей вследствие отсутствия в них вещественного состава и пространственной локализации. В связи с этим встает вопрос о наличии или отсутствии индивидуального идеального (нематериального) мира, особенностях его взаимодействия с миром материальным и возможных способах его гармонизации с последним.

Исследование рефлексии в плотном единстве и проникновении в себя тождества внешнего и внутреннего как его содержательной основы даст возможность более точного прогнозирования и более рационального подхода к воздействию на социально негативный процесс криминализации с целью сведения его к минимуму.

Подводя итоги, следует отметить, что препятствием к глубокому адекватному научному познанию криминализации личности и феномена личности преступника является методологически несовершенный, упрощенный подход, при котором используются

как синонимы (то есть практически отождествляются) парные понятия: объективное – субъективное, социальное – биологическое, внешнее – внутреннее, с помощью которых предлагается постигать диалектику возникновения и изменения указанных явлений. Такой упрощенный подход обуславливает искаженную оценку специфики взаимосуществования приведенных парных категорий и ставит под сомнение результаты анализа, осуществленного с их применением.

Проблема же соотношения внешнего и внутреннего при формировании личности преступника в процессе криминализации личности, сущность которой состоит в приобретения личностью криминогенных свойств, которые образуют ее индивидуальный криминогенный комплекс и придают лицу, совершающему преступное деяние, новое качество – общественную опасность [2, с. 66], до настоящего времени вообще оставалась вне внимания криминологов, но должна быть исследована для разработки мер эффективного противодействия преступности.

Список использованной литературы:

1. Валуйська М.Ю. Криміналізація особистості як деструктивний соціокультурний процес / М.Ю. Валуйська // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : політологія / редкол. : А.П. Гетьман та ін. – Х. : Право, 2016. – № 2(29). – С. 257–260.
2. Валуйська М.Ю. Поняття криміналізація у понятійному апараті кримінологічної науки / М.Ю. Валуйська // Питання боротьби зі злочинністю: зб. Наук .пр./ редкол. : В.І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2016. – Вип. 31. – С. 55–68.
3. Гегель Г. В. Ф. Сочинения: т. 5. – Наука логики. – Т. 1 / перевод с нем. Стоппнера Г.Б. под ред. Митина М.Б. – М. : Академия наук СССР ин-т философии, 1937. – 715 с.
4. Закалюк А.Н. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения / А.Н. Закалюк. – М. : Юридическая литература, 1986. – 292 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Валуйская Марина Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Valuyskaya Marina Yuryevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department Chair of Criminology and Criminal Executive Law of Yaroslav Mudryi National Law University

valumarsn@ukr.net



УДК 343.1

ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА СТОРОНЫ ЗАЩИТЫ И СТОРОНЫ ОБВИНЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ КОРОЛЕВСТВА ИСПАНИЯ

Алена ВОИНАРОВИЧ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и криминалистики
Львовского национального университета имени Ивана Франко

Аннотация

В статье на примере Королевства Испания исследованы особенности уголовного процесса государств континентального права с целью выделения позитивных элементов, необходимых для усовершенствования национального законодательства. Для стран континентальной правовой системы, уголовное судопроизводство которых сегодня находится на этапе формирования и усовершенствования, безусловно, интересен опыт правового регулирования других государств этой правовой системы, в частности, для совершенствования статуса сторон отечественного уголовного производства. Считаем, что для понимания философии уголовного процесса любой страны необходимо раскрыть статус субъектов этого процесса. Поэтому в статье осуществлен анализ прав и обязанностей основных участников уголовного процесса Королевства Испания со стороны защиты и обвинения.

Ключевые слова: Королевство Испания, уголовный процесс, уголовно-процессуальное законодательство, стороны уголовного процесса, сторона защиты, сторона обвинения, обвинитель, прокурор, подозреваемый, обвиняемый, защитник.

PECULIARITIES OF THE STATUS OF THE DEFENSE AND THE PROSECUTION IN THE CRIMINAL PROCESS OF SPAIN

A. Voinarovych,
B. Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure
and Criminology of Ivan Franko National University of Lviv

Summary

The article deals with the research of the features of the criminal process in countries with the continental legal system (on the example the Kingdom of Spain) to identify the positive elements necessary for improvement of the national legislation. The experience of the legal regulation in other states with the same legal system is interesting for the countries whose criminal proceedings is being at the stage of their formation and improvement. In particular, it is useful for the improvement of the status of parties to criminal proceedings of Ukraine. The author believes that the understanding of the philosophy of the criminal process of any country may be disclosed through the status of subjects in the criminal proceedings. Therefore, this article analyzes the rights and obligations of the defense and prosecution in the criminal process of the Kingdom of Spain.

Key words: Kingdom of Spain, criminal procedure, criminal procedural law, parties to the criminal process, defense, prosecution, prosecutor, suspect, accused, defender.

Постановка проблемы. Уголовное судопроизводство каждого цивилизованного государства призвано гарантировать всем его участникам создание надлежащих условий для полной и беспрепятственной реализации их законных прав и интересов, в том числе и их специальных прав как участников уголовного судопроизводства. Понимание философии уголовного процесса любой страны достигается через раскрытие статуса субъектов такого процесса. Поэтому участие этих лиц в уголовно-процессуальном производстве требует четкого знания прав и обязанностей каждого участника этих отношений.

Актуальность темы исследования. Для стран континенталь-

ной правовой системы, уголовное судопроизводство которых находится на этапе формирования и совершенствования, безусловно, является интересным опыт правового регулирования других государств этой правовой системы. В частности, государств, в которых уголовно-процессуальные отношения достигли максимально совершенного вида, а уголовный процесс стабильно функционирует. С этой точки зрения интересен и познавателен опыт правового регулирования статуса сторон уголовного процесса в Испании.

Состояние исследования. Комплексное исследование статуса сторон современного уголовного процесса Королевства Испания осуществляли только представители

национальных научных кругов этого государства. За его границами известны лишь единичные попытки отечественных ученых исследовать правовые системы отдельных европейских государств, в частности Королевства Испания. Однако такие исследования имеют общий теоретический характер и, соответственно, исключительно теоретическое значение.

Целью статьи является исследование особенностей уголовного процесса государств континентального права для выделения позитивных элементов, необходимых для усовершенствования национального законодательства, в частности усовершенствования статуса сторон отечественного уголовного судопроизводства.



Изложение основного материала. Статус сторон в уголовном процессе Королевства Испания определяется в основном Уголовно-процессуальным законом (далее – УПЗ) Королевства Испания (*Ley de enjuiciamiento criminal*), утвержденным Королевским указом от 14 сентября 1882 года в соответствии с Законом об уголовном судопроизводстве [1].

Стороной процесса с точки зрения уголовного судопроизводства выступает любое лицо, требующее применения уголовных санкций или иных принудительных мер к виновному лицу, а также то лицо, в отношении которого такие санкции применяются. Традиционно стороны уголовного процесса в Испании разделяют на две группы: сторона обвинения (прокурор, частный обвинитель, общественный обвинитель) и сторона защиты («ответчики» – обвиняемые, подозреваемые и их защитники).

Интересно отметить, что в испанском уголовно-процессуальном законодательстве есть понятия частного обвинителя, публичного обвинителя и государственного обвинителя.

Понятие «обвинитель» (*acusador particular*) включает двух разных субъектов: жертву, то есть лицо, пострадавшее от частных и частно-публичных преступлений, – потерпевшего, который может выступать *частным обвинителем*; и лицо, которого преступление не касается напрямую, но имеющее закрепленную государством обязанность выявления виновных лиц и представления их перед судом – *публичного обвинителя*. Существует также *государственный обвинитель* (прокурор).

Жертва частного или частно-публичного преступления (потерпевший) рассматривается как частный обвинитель (*acusador privado*) только тогда, когда она заявляет о своем желании, обращенном к компетентным органам, провести расследование преступления и рассмотреть дело о нем в судебном порядке (только для частных и частно-публичных преступлений). А в качестве публичного обвинителя может выступать любой гражданин Испании.

Понятно, что государственным обвинителем является прокурор (*del*

Ministerio Fiscal). В свою очередь, прокуратура – это государственный орган, отвечающий за соблюдение закона. В уголовных процессах прокурор отвечает за выдвижение уголовных обвинений (подаст ходатайство об обвинении) против подозреваемого и за привлечение лица к ответственности перед судом по делам публичного или частно-публичного обвинения (представляет обвинение в суде).

Ранее в Испании за стадию предварительного расследования отвечал исключительно следственный судья, и он же принимал все необходимые процессуальные решения на этом этапе. Однако после внесения изменений в УПЗ (под влиянием процессуальных кодексов других европейских стран) в этом вопросе произошли некоторые изменения, функции и полномочия прокурора в уголовном процессе значительно расширились [2, с. 38].

Таким образом, хотя прокурор не имеет почти никаких полномочий на стадии досудебного расследования, проводимого по делам о тяжких преступлениях, закон позволяет ему решать специфические задачи на этой стадии процесса в так называемых сокращенных процедурах (*diligencias previas*). Согласно ст. 773.2 УПЗ разрешается своего рода предварительное расследование, которое контролирует прокурор, если получает уголовный иск или полицейский отчет (речь идет о делах так называемого частного обвинения). В таком случае для выяснения обстоятельств, подтверждающих совершение уголовно наказуемых деяний, прокурор дает указания судебной полиции по проведению следственных действий, которые считает необходимыми. Такое предварительное расследование может быть завершено в двух формах: прокурор отказывается от уголовного обвинения из-за недостаточности доказательств или отправляет дело судье, чтобы начать судебное расследование.

В уголовных процессах, проводимых в отношении малолетних правонарушителей, расследование передается прокурору, однако он не может принимать какие-либо решения относительно выполнения действий,

касающихся ограничения фундаментальных прав таких лиц. Такие ограничения применяются на основании решения следственного судьи.

Важно, что в Испании прокурор отвечает за исследование и проверку всех процессуальных документов (*sumarios*). Это означает, что никакие судебные или следственные действия не могут быть засекречены от него (ст. 302.П УПЗ). Следственный судья также обязан информировать прокурора о расследовании, в котором заинтересован (в служебном смысле) прокурор, отсылать ему все оспариваемые решения, а также любые решения, касающиеся привлечения к расследованию свидетелей-экспертов.

Во время промежуточного этапа прокурор может требовать завершения *sumario* незамедлительно и направить судебное дело по подсудности (если считает, что в деле обнаружены достаточные доказательства) путем предъявления обвинения лицу (ст. 622.П УПЗ). Он также может потребовать у судьи продолжить расследование, даже если судья решил его завершить (*revocación del auto de terminación del sumario*).

В сокращенной процедуре (*procedimiento abreviado*) прокурор принимает решение и составляет соответствующий документ о достаточности доказательств для направления дела в суд. В таком случае прокурор вправе требовать возбуждения судебного дела или, как исключение, проведения дополнительного расследования (ст. 780 УПЗ).

Если по делам частно-публичного обвинения частный обвинитель отказывается поддерживать обвинение, то во время судебного производства прокурор самостоятельно решает, поддержать ли ему такой отказ или продолжать поддерживать обвинение.

Согласно законодательству Королевства Испания прокурор также должен осуществлять надзор за исполнением приговора суда.

Общие полномочия прокурора в уголовном процессе такие: давать указания судебной полиции относительно осуществления следственных задач (проведения следственных действий) в сроки и способами, предусмотренными УПЗ Королевства Ис-



пания; получать информацию о ходе выполнения следственной полицией следственных задач (проведения следственных действий); проверять выполнение поручений следственного судьи во время досудебного расследования во избежание каких-либо задержек их исполнения; следить за соблюдением фундаментальных прав и процедурных гарантий, которые предоставляются всем подозреваемым, обвиняемым, подсудимым в уголовном процессе.

Особая обязанность прокурора – начинать судебный процесс (*ejercitar la acción penal*).

Наиболее важной функцией прокурора, как указано в разделе 3 Основного Закона (Основной устав прокурора) и УПЗ, является открытие уголовного преследования, что означает как инициацию уголовного процесса против любого подозреваемого в совершении преступления, так и формальное обвинение такого лица путем вынесения обвинительного акта, если прокурор решает представлять обвинение в суде (ст. 650, 780, 800 УПЗ).

С этой целью обвинительный акт (ст. 271 УПЗ) должен быть представлен в случаях публичных правонарушений независимо от наличия согласия потерпевшего и в так называемых частно-публичных преступлениях независимо от наличия предыдущего заявления (*denuncia o querella*) от такого лица (ст. 105 УПЗ).

В делах, касающихся частных преступлений, прокурору не обязательно подавать формальную жалобу (*querella*). В таких случаях установлено, что лицо, подавшее жалобу, может иметь статус частного обвинителя и стороны в процессе согласно условиям, предусмотренным в ст. 306 УПЗ.

Прокурор также может требовать выполнения следственных задач (проведения следственных действий). Кроме указаний, которые прокурор может давать во время досудебного расследования судебной полиции, и тех действий, которые он может выполнять самостоятельно (ст. 773 УПЗ), в обязанности прокурора входит настаивать на том, чтобы следственный судья выполнил определенные процессуальные действия, которые

он считает необходимыми для эффективной подготовки обвинительного акта и судебного рассмотрения дела (ст. 773 УПЗ в случае сокращенных процедур (*diligencias previas*), ст. ст. 299, 311 УПЗ в случае обычных процедур (*sumario*), ст. 27 Закона о суде присяжных, ст. 3.5 Основного устава прокурора) [2, с. 27].

В уголовных процессах по делам публичного и частно-публичного обвинения обязанностью прокурора является составление обвинительного ходатайства (обвинительного акта), содержащего соответствующие обвинения против подозреваемого.

Чтобы обеспечить присутствие лица во время процесса, прокурор имеет право распорядиться задерживать подозреваемого или обвиняемого. Однако прокурор не может ущемлять срок ограничения свободы личности, этот срок определяет следственный судья.

Подать заявление о задержании (*prisión provisional*) – также важная сфера деятельности прокурора согласно законодательству Испании.

Закон о суде присяжных внес поправки в некоторые положения УПЗ, в частности, касающиеся содержания под стражей. Этот закон предусматривает, что следственный судья или судья может дать разрешение содержать подозреваемого или обвиняемого под стражей только на основании заявления или ходатайства прокурора об этом. Если прокурор этого не требует, судья обязан вынести решение о немедленном освобождении задержанного (ст. ст. 504, 504.2 УПЗ).

К стороне обвинения также принадлежит судебная полиция (следователи).

Полиция в основном отвечает за поддержание общественного порядка, предупреждение и обнаружение преступлений и собирание доказательств по уголовным делам. Она также защищает жизнь, свободу и собственность граждан. Судебная полиция – это вспомогательный орган управления юстиции. Функционально судебная полиция находится под управлением и контролем следственного судьи и прокурора. К ее важнейшим функциям относятся функции, связанные с расследованием преступлений, выявлением и задержанием

преступников и лиц, подозреваемых в совершении преступлений, в случаях, установленных законом.

Таким образом, судебная полиция выполняет важную вспомогательную функцию, подчиняясь судьям и прокурорам как в расследовании преступлений (установлении их обстоятельств), так и в розыске преступников (ст. 126 Конституции Испании). В этой сфере роль полиции очень значительная в основном потому, что она обладает особыми навыками расследования преступлений, которых не имеют судья или прокурор.

Важно помнить, что судьи выполняют юрисдикционную функцию (судить и приводить приговоры в исполнение). Обвинение между тем выполняет базовую функцию поддержания системы правосудия; обвинители решают, стоит ли выдвигать обвинение против лица и каким это обвинение должно быть.

Законодательство Королевства Испания недостаточно полно регулирует правовой статус судебной полиции. Это регулирование не охватывает некоторых следственных функций, обычно выполняемых полицией. Отдельные полномочия полиции не имеют надлежащего юридического закрепления, или, по меньшей мере, не регулируются в достаточной степени. УПЗ Королевства Испания явно устарело в этом вопросе, так как не определяет, какие именно результаты следственных действий, выполненных судебной полицией при расследовании, приобретают значение доказательства [2, с. 82].

Роль судебной полиции в расследовании преступлений также значительна. Ей предоставлен широкий спектр полномочий, которые были постепенно закреплены юридически. Вместе с развитием цивилизации постоянно усложняются и преступления. Поэтому роль полиции в современных условиях стала еще более важной, а ее полномочия расширяются с каждой новой поправкой в УПЗ.

Основными функциями полиции являются: защита потерпевших лиц (в том числе доставка их, в случае необходимости, в медицинское учреждение, обеспечение сохранности имущества лиц и т.д.); собирание и закрепление будущих доказательств: путем



оформления в письменном виде, а также закрепления иным способом каждого доказательства, особенно если вероятна их утрата (ведь утрата доказательств может привести к развалу обвинения и, в конечном результате, к безнаказанности преступника); осуществление ареста лица в случаях, установленных законом.

Полиция относится к вооруженным силам страны и разделена на два вида: Испанская национальная полиция (*Policia Nacional*) – гражданские полицейские силы, действующие в крупных городах, и Испанская национальная гвардия (*Guardia Civil*) – полицейские силы военного образца, действующих в малых городах и сельской местности. В восьмидесятые годы XX в. были созданы и другие подразделения полиции, действующие в автономных округах и подконтрольные региональным органам власти. Испанская национальная полиция подконтрольна Министерству внутренних дел, а Испанская национальная гвардия – Министерству внутренних дел и Министерству обороны Испании.

Все вооруженные силы в совокупности формируют национальную систему полиции Испании – Силы государственной безопасности (*Fuerza y Cuerpos de Seguridad*). Используя понятие «полиция», законодатель имеет в виду различные полицейские силы: национальные, автономные и муниципальные.

Ст. 126 Конституции Испании устанавливает зависимость полиции в расследовании преступлений, в преследовании и ограничении свободы подозреваемых на сроки, предусмотренные законом, от судей и прокуроров. Разделы 547-550 LOPJ (Основной Закон 19/2003) [3] регулируют функциональную зависимость полиции от судей, а также от прокуроров, которые, в свою очередь, подчиняются Министерству внутренних дел (*Ley Orgánica de Fuerza y Cuerpos de Seguridad del Estado*).

В Королевстве Испания до сих пор не существует такого органа, как государственное бюро расследований или подобного ему, но его планируют создать в будущем. А пока функции следственных органов выполняет судебная полиция.

Исследование статуса стороны защиты уголовного процесса Королевства Испания целесообразно начать с подозреваемого.

Подозреваемым является физическое лицо, относительно которого выдвигается предположение о совершении преступления. Подозреваемый – это лицо, которое, судя по имеющимся данным, является вероятным преступником (согласно ст. 118 УПЗ). Этот термин используется во время первой стадии уголовного производства, когда только начался процесс расследования и все необходимые доказательства еще не собраны.

Определяющим правом подозреваемого является право на доступ к процессу (на участие в процессе). Подозреваемый должен знать об открытии уголовного производства против него, для чего он лично должен быть оповещен о фактах и доказательствах, свидетельствующих против него [4, с. 149]. Раздел 14.3.d Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает не только обязанность предоставить ответчику (подозреваемому, обвиняемому) информацию о подозрении или обвинении в сроки, достаточные для того, чтобы лицо могло вовремя дать ответ на обвинения, но и обязанность проинформировать подозреваемого о его правах, ограничениях, предшествующих и сопутствующих расследованию, а также обязанность предоставить переводчика в случае необходимости.

Такая информация по понятным причинам должна быть точной и четкой, поскольку она влияет на способы защиты и поскольку право на защиту может быть нарушено, если предоставлена общая или неясная информация.

Доступ подозреваемого к уголовному процессу должен начинаться с информации о содержании уголовного расследования. Это право может быть ограничено в исключительном порядке, в случае, если судья примет решение засекретить расследование согласно ст. 302.П УПЗ. Таким образом, право человека на защиту может быть ограничено, если судья признает следствие тайным. В таком случае подозреваемому запрещается доступ к любым доказательствам, собран-

ными компетентными органами стороны обвинения.

Обвинение в совершении преступления в Королевстве Испания – это формальное уголовное обвинение против лица, которое, вероятно, совершило предусмотренное законом уголовно наказуемое деяние, представленное перед судом. Поэтому обвиняемый (*acusado*) – это физическое лицо, против которого выдвинуто и направлено в суд обвинение в совершении преступления.

Таким образом, обвиняемый (подсудимый) – это подозреваемый, против которого выдвинуты формальные четкие обвинения в письменном виде. Понятие «обвинение» в уголовном процессе Королевства Испания обозначается различными терминами, в зависимости от вида самого процесса. В обычном процессе – это *procedimiento ordinario*, в сокращенных процессах обвинение называется *escrito de acusación* и в ускоренных процессах – *juicios rápidos*.

Статус обвиняемого предусматривает целый комплекс прав и гарантий, среди которых главную роль играет право на защиту в ходе уголовного судопроизводства и презумпция невиновности.

Иногда обвиняемый также является ответственным за материальный ущерб, причиненный преступлением (гражданским ответчиком), в таком случае в суд подается также гражданский иск к нему для возмещения причиненного ущерба или компенсации вреда, причиненного преступлением.

Обвиняемый участвует на стороне защиты в уголовном процессе и является его обязательным субъектом. Поэтому установление и обнаружение лица, против которого выдвигается обвинение, – вопрос особой важности. Обвиняемый является субъектом судопроизводства, а не его объектом. Это означает, что он не может рассматриваться как источник доказательств, свидетельствующих против него, которые собирают.

Осужденным называется обвиняемый, которого в конце уголовного производства признал виновным компетентный суд и вина которого установлена письменным решением суда.

Подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, осужденный и оправдан-



ный имеют такие общие права, предусмотренные УПЗ Королевства Испания: право не делать заявления; право не свидетельствовать против себя; право на презумпцию невиновности; право на уважение к физической и моральной неприкосновенности личности; право на уважение собственного достоинства; право не подвергаться дискриминации на основе возрастной, половой, религиозной, национальной принадлежности, различия мировоззрения или любых других личных обстоятельств; право пользоваться услугами адвоката, избранного самостоятельно или назначенного государством; право не давать показаний; право пользоваться услугами переводчика в случаях, предусмотренных законом; право быть услышанным; право оспаривать доказательства, свидетельствующие против него.

Традиционно в государствах континентального права адвоката подозреваемого, обвиняемого называют защитником.

Закон Королевства Испания 53 от 4 сентября 1978 года существенно дополнил принципы, регулирующие активность подсудимого на стадии расследования, в основном благодаря усилению права на защиту, закрепленного в этом законе.

До принятия вышеуказанного закона ст. 118 УПЗ не предусматривала положения, согласно которому право на защиту должно быть предоставлено лицу сразу после возникновения подозрения против него. Внеочередные изменения предусматривают, что адвокат защиты должен быть вызван и проинформирован о выполнении всех следственных действий, которые проводятся с участием подозреваемого (обвиняемого).

Адвокат стороны защиты (защитник) имеет такие основные права: быть проинформированным о процедурах (следственных и процессуальных действиях), проводимых с его клиентом или в отношении его клиента (если следственный судья не принял решения о засекреченности расследования); инициировать проведение любых следственных действий и добиваться их выполнения в соответствии со ст. ст. 311, 396 УПЗ; принимать участие в любых следственных

действиях, проводимых с участием его клиента (ст. 302 УПЗ); беспрепятственно посещать своего клиента, в том числе содержащегося под стражей (ст. 520 УПЗ); обжаловать судебные решения (ст. ст. 216, 787 УПЗ).

Выводы. В уголовно-процессуальном законодательстве Королевства Испания в части правового регулирования статуса сторон уголовного процесса, несмотря на его прогрессивность и стабильность правового регулирования, есть ряд недостатков и упущений. Некоторые положения требуют усовершенствования и законодательной доработки. Однако, как видим, отечественный законодатель берет современные законодательные новеллы и из испанского законодательства. Многие из его положений, безусловно, заслуживают внимания и могут быть отображены в уголовном процессуальном законодательстве Украины (и других государств континентального права, уголовно-процессуальное законодательство которых сегодня находится пока на этапе становления).

Список использованной литературы:

1. Criminal court procedures in Spain [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://spainlawyer.com/guia-legal/ante-la-justicia-penal/la-partes-en-el-proceso-penal>.
2. Enjuiciamiento Criminal. La norma al dia. Edición conjunta del Ministerio de Justicia y de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. – Boletín Oficial del Estado. – Madrid, 2011. – 350 с.
3. Loi Organique du Pouvoir Judiciaire (LOPJ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/BO/2016/BO_6492_Fr.pdf?ver=2016-09-6-100546-820.
4. Agular J.C.C. Tesis Doctoral prueba indiciaria y presuncion de inoocencia en el proceso penal / Julio Cesar Cordon Agular. – Salamanca, 2011. – 517 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Войнарович Алёна Богдановна – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-процессуального права Львовского национального университета имени Ивана Франко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Voynarovich Alena Bogdanovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminology of Ivan Franko National University of Lviv

alyonavoinarovych@gmail.com



УДК 341.1

К ВОПРОСУ ОБОСНОВАНИЯ СОЗДАНИЯ В УКРАИНЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТФОРМЫ ПО СНИЖЕНИЮ РИСКА БЕДСТВИЙ

Илона ГАВРОНСКАЯ,

соискатель кафедры международного публичного права
Киевского национального торгово-экономического университета

Аннотация

В статье приводится обоснование создания национальной платформы по снижению риска бедствий в Украине. Вопрос рассматривается в ключе соотношения концепций адаптации к изменениям климата, устойчивого развития и снижения риска бедствий. Анализируется содержание Парижского соглашения 2015, Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года на предмет их отношения к снижению риска бедствий и к Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030. В статье отмечается отсутствие согласованной терминологии, используемой в документах и соответствующих направлениях международного сотрудничества. При этом именно взаимопроникновение таких направлений служит аргументом в пользу создания национальной платформы по снижению риска бедствий

Ключевые слова: Национальная платформа по снижению риска бедствий, устойчивое развитие, адаптация к изменениям климата, Сендайская рамочная программа.

TO THE ISSUE OF ADVOCACY OF CREATION OF THE NATIONAL PLATFORM ON REDUCING THE RISK OF DISASTERS IN UKRAINE

I. Gavronskaya,

Applicant at the Department of Chair of International Public Law of Kyiv National University of Trade and Economics

Summary

The article provides the rationale for creating a national disaster risk reduction platform in Ukraine. The issue is considered in the key relationship between the concepts of adaptation to climate change, sustainable development and disaster risk reduction. The contents of the Paris Agreement 2015, the Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development are analyzed for the coherence with disaster risk reduction and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction for 2015-2030. The article notes the lack of consistent terminology used in documents and relevant areas of international cooperation. At the same time, interpenetration of such directions serves as an argument in favor of creating a national platform for disaster risk reduction.

Key words: National Platform for Disaster Risk Reduction, Sustainable Development, Adaptation to Climate Change, Sendai Framework Program.

Постановка проблемы. Данная статья посвящена вопросу создания в Украине национальной платформы по снижению риска бедствий (далее НП СРБ). В 2009 году Украина задекларировала стремление создать национальную платформу, однако, не смотря на то, что большинство соседних государств учредили НП СРБ, в Украине платформа не учреждена.

Актуальность темы исследования. Государство официально заявило о сотрудничестве в разработке НП СРБ первым же пунктом Меморандума о взаимопонимании между Министерством Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы и Программой развития ООН в Украине о сотрудничестве области уменьшения рисков природных катастроф и быстрого восстановления.

Состояние исследования. Последовательная научно-исследовательская работа относительно внедрения в Украине международных норм относительно снижения рисков катастроф ведется сотрудником Национального института стратегических исследований, к.т.н. Иванютой С.П. [1; 12, с. 2]. Проводятся исследования в смежных темах, касающихся устойчивого развития, адаптации к изменениям климата, экологической безопасности и права, которые так или иначе касаются вопроса, однако именно снижение рисков катастроф остается на сегодняшний день сферой, нуждающейся в дальнейшей разработке на национальном уровне. Автор полностью разделяет точки зрения и рекомендации Иванюты С.П., за исключением некоторой путаницы в применении терминологии [3]. И данная статья призвана дополнить имеющиеся научные разработки относительно вопроса.

Цель – привести обоснование создания национальной платформы по снижению риска бедствий в Украине.

Изложение основного материала. Снижение риска катастроф на сегодняшний день признается развивающейся интердисциплинарной областью международного сотрудничества. Она тесно переплетается с концепцией устойчивого развития, адаптацией к изменениям климата, экологическим правом и экологической безопасностью.

В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года указывается, что преобразование нашего мира подтверждается, среди прочего, решением третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий как такое, что заложило прочную основу для устойчивого развития и помогло определить контуры новой Повестки дня; более частые и интенсивные стихийные бедствия



признаются среди существенных угроз современному миру [4; 6]. В документе признается, что социально-экономическое развитие зависит от рационального использования природных ресурсов нашей планеты, поэтому выражается решимость содействовать повышению жизнестойкости и снижению риска бедствий [4; 12].

Среди 17 целей устойчивого развития четверть касается снижения рисков бедствий. Это обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов; обеспечение рациональных моделей потребления и производства; принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями; защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия.

Таким образом, концепции устойчивого развития и снижения рисков бедствий являются взаимопроникающими и взаимодополняющими. Что касается адаптации к изменениям климата, то Парижское соглашение 2015 [5; 16] признает важность предупреждения, минимизации и решения вопросов потерь и ущерба, связанных с неблагоприятными воздействиями изменения климата, включая экстремальные погодные явления и медленно протекающие явления, а также роль устойчивого развития в снижении риска потерь и ущерба. В остальном же отследить в документе связь между направлениями и какую-то последовательность в их реализации уже не так просто, как в Повестке дня в области устойчивого развития. Это скорее свидетельствует о применении разной терминологии, нежели о несвязанности направлений.

Так, например, было проведено простое, но показательное исследование того, как часто терминология из одной сферы встречается в знаковых документах 2015 года каждой из сфер: Парижском соглашении 2015, Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 [6; 4] (табл. 1).

Зная об этой несогласованности в направлениях, уже ведутся исследования с целью обеспечить их синергию [7; 8; 9].

В официальной риторике ООН, в частности Программе развития ООН и Бюро по снижению рисков бедствий, подчеркивается тесная взаимосвязь и приветствуется взаимопроникновение адаптации к изменениям климата и уменьшению риска бедствий [10; 11]. Признается, что изменения климата являются самым значительным фактором увеличения количества бедствий, и потому цели в сфере адаптации являются тем результатом, к которому необходимо прийти, чтобы кардинально поменять ситуацию, и при этом реализация программ по снижению риска бедствий будет тем временем способствовать улучшению условий и качества жизни, особенно в государствах, которые развиваются [12].

Учитывая изложенное выше, к предпосылкам создания в Украине НП СРБ следует относить все документы, касающиеся и устойчивого развития и адаптации к уменьшению риска бедствий. Сюда относится и Концепция реализации государственной политики в сфере изменения климата на период до 2030 года, одобренная Распоряжением КМУ № 932-р от 7 декабря 2016 [13]. В концепции идет речь о том, что адаптация к изменению климата, повышение сопротивляемости и снижение рисков, связанных с изменением климата осуществляется, в частности, путем разработки и осуществления действенных мер по адаптации к изменению климата и повышению сопротивляемости к связанным с климатом рискам и стихийным бедствиям для сфер здравоохранения, жизнедеятельности людей, секторов экономики и природных экосистем, а также созданием общегосударственной системы управления рисками, обусловленными изменением частоты и интенсивности экстремальных явлений погоды и стихийных бедствий на территории Украины, а также миграцией людей вследствие климатических факторов. Ожидается, что реализация Концепции

позволит повысить эффективность деятельности по адаптации к изменению климата, направленной на минимизацию текущих и ожидаемых негативных последствий и внедрение общегосударственной системы управления рисками, обусловленными изменением частоты и интенсивности экстремальных явлений погоды и стихийных бедствий на территории Украины.

С целью предоставления правительствам, неправительственным организациям, научным структурам и организациям системы ООН возможности обмениваться опытом и определять возможные действия действует Глобальная платформа по снижению риска стихийных бедствий (далее – ГП СРБ) в качестве главного международного форума всемирного уровня, который собирается каждые два года для проведения стратегических консультаций, координации, развития сотрудничества и рассмотрения прогресса в реализации международных договоров и программ по уменьшению риска стихийных бедствий.

Формат проведения сессий ГП СРБ предусматривает диалог между всеми заинтересованными сторонами, включая руководителей правительств и отдельных административных единиц стран, парламентариев, топ-менеджеров компаний, работающих в сфере разработки высоких технологий, известных ученых, представителей неправительственных организаций и местных общин.

В развитие этого направления деятельности ООН также было предложено странам создать свои национальные платформы по уменьшению риска стихийных бедствий.

Как и глобальная или региональные платформы по снижению риска бедствий, национальная платформа не является постоянно действующим органом, а представляет собою форум для сотрудничества всех заинтересованных

Таблица 1

Перекрестная ссылка между тремя глобальными структурами, основанная на частоте использования выбранных терминов

	Повестка дня в области устойчивого развития	Сендайская рамочная программа	Парижское соглашение
Sustainable development		20	16
Disaster risk	12		1
Climate change	20	15	



сторон. НП СРБ может создаваться как на базе органов исполнительной власти в соответствующей отрасли, так и на базе общественных организаций. Так, например, в Таджикистане Национальная платформа по снижению риска стихийных бедствий была принята решением правительства Таджикистана 1 марта 2012 года, в качестве консультативно-совещательного органа при госкомиссии правительства Таджикистана по чрезвычайным ситуациям [14], и ее заседания проводятся под предводительством Главы Комитета по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне при Правительстве Республики Таджикистан [15]. В Кыргызской Республике в качестве органа, ответственного за координацию деятельности заинтересованных сторон в рамках Национальной платформы за выполнение повседневной работы Национальной платформы, выступает Секретариат, который осуществляет свою деятельность во взаимодействии с государственными органами, МВК ГЗ Кыргызской Республики, Научно-техническим советом (НТС) при МВК ГЗ Кыргызской Республики, Группой по координации реагирования на чрезвычайные ситуации (ГКРЧС), местными государственными администрациями и органами местного самоуправления и другими заинтересованными международными и неправительственными организациями и гражданским обществом [16].

Самой значительной предпосылкой в создании в Украине НП СРБ является Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030. В Сендайской рамочной программе сформулировано, что для достижения ее целей на национальном уровне необходима реализация ряда мер, среди которых, в частности, такие, которые касаются создания национальных форумов и разработки соответствующего национального правового регулирования. При этом создание национальных платформ рассматривается как пример координационных форумов с участием соответствующих заинтересованных сторон на национальном и местном уровнях [17].

Признается необходимым, чтобы такие механизмы прочно опирались на национальную институциональную базу и имели четко определенные обязанности и полномочия. Эти обязанности следует закреплять законодательными актами, нормативными положениями,

стандартами и процедурами. Определяется, что проблематика снижения риска бедствий должна стать неотъемлемой частью основной деятельности каждого в отдельности и всех секторов и изучать содержание и содействовать согласованности и дальнейшему совершенствованию, в соответствующих случаях, национальных и местных законов, правил и государственных стратегий, которые, определяя функции и обязанности, направляют усилия государственного и частного секторов.

Национальные и местные стратегии и планы снижения риска бедствий должны содержать указание задач, показателей и сроков, направленные на предотвращение возникновения риска, уменьшение существующих рисков и укрепление потенциала противодействия в экономическом, социальном, санитарно-гигиеническом и экологическом плане. Рекомендуются парламентариям поддерживать меры по снижению риска бедствий путем разработки новых или изменения соответствующих существующих законов.

Выводы. Возвращаясь к вопросу о создании синергии между адаптацией к изменениям климата, устойчивым развитием и снижением риска бедствий, приходит вывод о том, что отдельное государство не может оставаться в стороне от глобальных инициатив. Система форумов по снижению риска бедствий оценивается как один из наиболее действенных механизмов обеспечения интересов всех заинтересованных лиц в целях обеспечения экологической безопасности. Создание в Украине национальной платформы по снижению рисков бедствий позволит совершить значительное развитие не только в сфере снижения рисков бедствий, но и сопутствующих направлениях. Учитывая тенденции исследований в направлении синергии, есть основания предположить, что к 2030 году возможно принятие единого документа, объединяющего адаптацию к изменениям климата, устойчивое развитие и снижением риска бедствий. В связи с этим создание национального форума по снижению рисков бедствий позволит государству эффективно взаимодействовать в международных отношениях по данным направлениям и, что более важно, создаст условия для обеспечения экологической безопасности и роста экономических и социальных показателей.

Список использованной литературы:

1. Передумови та необхідність створення національної платформи зниження ризику стихійних лих в Україні. Аналітична записка / С.П. Іванюта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sp.niss.gov.ua/articles/436/>.
2. Про створення національної платформи зниження ризику стихійних лих в Україні. Аналітична записка / С.П. Іванюта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1203/>.
3. Немає нічого природного у катастрофах. Зміст поняття disaster в контексті норм міжнародного права щодо зниження ризиків катастроф / І.В. Гавронська // Науковий вісник Ужгородського національного університету Серія «Право». – № 43/2017.
4. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>.
5. Парижське угодження 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/russian_paris_agreement.pdf.
6. Disaster Risk Reduction for Sustainable development. The brief prepared for discussion at the International Forum for Sustainable Asia and the Pacific (ISAP2016). file: //C:/Users/User/Desktop/Music/DRR.pdf.
7. Integrating climate change adaptation and disaster risk reduction. Walid Ali <http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/5/5/Integrating-climate-change-adaptation-and-disaster-risk-reduction-.html>.
8. Resilient Incoherence—Seeking Common Language for Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction, and Sustainable Development. Anne Siders. The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction, pp 101-126 http://booksandjournals.brillonline.com/content/books/b9789004318816_006.
9. The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction. Jacqueline Peel <http://www.brill.com/products/book/role->



international-environmental-law-disaster-risk-reduction.

10. Climate And Disaster Resilience: our focus. UNDP <http://www.undp.org/content/undp/en/home/climate-and-disaster-resilience/>.

11. Paris Agreement shows political will to reduce disaster risk By Margareta Wahlström <https://www.unisdr.org/archive/47142>.

12. Strengthening the coherence between DRR, climate change and sustainable development. Key note address by SRSRG Margareta Wahlström, 11th May, 2015, Ulan Bator, Mongolia <https://www.unisdr.org/archive/44595>.

13. Концепція реалізації державної політики в сфері зміни клімату на період до 2030 року, схвалена Розпорядженням КМУ № 932-р від 7 грудня 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D1%80/print1475564104791017>.

14. Заседание Национальной платформы по снижению риска стихийных бедствий прошло в Душанбе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://avesta.tj/2016/12/26/zasedanie-natsionalnoj-platfomy-po-snizheniyuriska-stihijnyh-bedstvij-proshlo-v-dushanbe-3/>.

15. Заседание Национальной платформы по снижению риска стихийных бедствий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://khf.tj/ru/node/266>.

16. Национальная платформа Кыргызской республики по снижению рисков бедствий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mes.kg/ru/national-platform/>.

17. The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Sendai, Japan, March 2015.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гавронская Илона Владимировна – соискатель кафедры международного публичного права Киевского национального торгово-экономического университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gavronskaya Iona Vladimirovna – Applicant at the Department of Chair of International Public Law of Kyiv National University of Trade and Economics

ilonaphd@gmail.com

УДК 347.9

ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ПРОКУРОРСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ

Константин ГУЗЕ,

кандидат юридических наук, ассистент кафедры гражданского процесса Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Аннотация

В статье проанализирована эволюция института прокурорского представительства в гражданском судопроизводстве Украины, начиная с судебного-правовой реформы 1992 г. и до момента принятия Верховной Радой Украины 2 июня 2016 г. Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)». На основании историко-правового метода сделан вывод о том, что введение в Конституции Украины 1996 г., а затем в Гражданском процессуальном кодексе Украины 2004 г. прокурорского представительства стало существенным шагом в его институализации. Такие новеллы способствовали внедрению состязательной модели судопроизводства, где процессуальный статус прокурора был синхронизирован с процессуальным статусом сторон. В исследуемый период выявлена тенденция последовательной минимизации роли прокурора в суде при осуществлении конституционной функции представительства, вплоть до исключения из его полномочий возможности защиты интересов гражданина.

Ключевые слова: прокурор, участие прокурора в гражданском процессе, эволюция института прокурорского представительства в суде, модель (роль) прокуратуры в гражданском судопроизводстве.

GENESIS OF THE INSTITUTE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN CIVIL PROCEDURE OF UKRAINE

K. Guze,

Candidate of Law Science, Assistant of the Civil Procedure Department of Yaroslav Mudryi National Law University

Summary

The article analyzes the evolution of the institution of the prosecutor's office in the civil legal proceedings of Ukraine, starting with the judicial and legal reform of 1992 and until the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine on 2 June 2016 of the Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Justice)». On the basis of the historical and legal method, it was concluded that the introduction of the prosecutor's office in the Constitution of Ukraine in 1996 and then in the Civil Procedure Code of Ukraine in 2004 became an essential step in its institutionalization. Such changes contributed to the introduction of an adversarial model of proceedings, where the prosecutor's procedural status was synchronized with the procedural status of the parties. During the period under investigation, a tendency was revealed to consistently minimize the role of the prosecutor in court in the exercise of the constitutional function of representation, as well as the exclusion of his powers of protecting the interests of the citizen.

Key words: public prosecutor, participation of the prosecutor in the civil procedure, evolution of the institution of the prosecutor's representation in the court, model (role) of the prosecutor's office in civil proceedings.

Постановка проблемы. Указом Президента Украины от 20 мая 2015 г. утверждена «Стратегия реформирования судостройства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 года». Одним из важных направлений реформирования Стратегия определяет приведение полномочий и деятельности органов прокуратуры к европейским стандартам, в частности их оптимизацию. Реализация этой задачи требует модернизации правовой регламентации деятельности прокуратуры в гражданском процессе, на которую в суде возложено осуществление конституционной функцию представи-



тельства. Вне всякого сомнения, соответствующая трансформация должна происходить с учетом сущности и правовой природы, а также правовых традиций, свойственных деятельности этого публичного органа в суде вне уголовной сферы. По этому поводу Консультативный совет европейских прокуроров в своем Заключении № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне сферы уголовного права» от 21 октября 2008 г. отметил, что «в результате различных правовых и исторических традиций в Европе образовались различные модели прокуратуры, включая модели, где она функционирует за пределами уголовного права. Именно Государства-участники определяют свои правовые структуры и особенности их функционирования при условии полного соблюдения прав человека и основных свобод, принципа верховенства права и их международных обязательств, включая обязательства, взятые в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Роль прокуратуры и объем их компетенции, включая защиту прав человека и государственных интересов, определяются национальным законодательством государств-участников. Наличие или отсутствие и объем некриминальных функций прокуроров глубоко укоренились в культурном наследии, правовой традиции и конституционной истории народов» [1].

Состояние исследования. Отдельные аспекты эволюции прокурорского представительства исследовались в публикациях Л. Грицаенко, Т.О. Дунаса, В.В. Комарова, Н.В. Руденка, М.А. Стефанчук и других ученых, работы которых служат базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Актуальность темы. Отсутствие сбалансированной модели участия прокуратуры в гражданском процессе, которая соответствовала международно-правовым стандартам, где учитывались бы национальные традиции функционирования этого публичного органа вне уголовной сферы судопроизводства, обуславливает необходимость применения историко-правового метода как одного из базовых, при ее формировании.

Целью статьи является определение тенденций становления и развития

института прокурорского представительства в гражданском процессе Украины, с учетом которых должна формироваться современная модель функционирования прокуратуры в гражданском судопроизводстве.

Изложение основного материала. Провозглашение Украины независимым государством предопределило проведение в 90-х годах XX в. судебно-правовой реформы, в рамках которой изменения коснулись также модели участия прокурора в гражданском процессе. Базовым документом, на основании которого осуществлялись эти изменения, стало принятое Верховной Радой Украины в апреле 1992 г. постановление «О концепции судебно-правовой реформы в Украине» (далее – Концепция) [2]. Она предусматривала формирование независимой судебной власти, перестройку судебной системы, создание нового законодательства, совершенствование форм судопроизводства [3, с. 86]. Без сомнения, таким принципам судопроизводства не соответствовала действующая в этот период модель прокуратуры в гражданском процессе, на которую возлагалась функция надзора за точным исполнением законов. В частности, ст. 13 Гражданский процессуальный кодекс Украины 1963 г. (далее – ГПК 1963 г.) предусматривала, что надзор за точным исполнением законов Союза ССР и Украинской ССР в гражданском судопроизводстве осуществляется Прокурором СССР как непосредственно, так и через Прокурора УССР и других подчиненных ему прокуроров. Согласно ч. 2 этой статьи на всех стадиях гражданского судопроизводства прокурор был обязан своевременно принимать предусмотренные законом меры по устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения не исходили. Поэтому одним из базовых принципов в реформировании органов прокуратуры стало закрепление в п. 2 разд. V Концепции общего положения, что «прокурор не осуществляет надзора за деятельностью судов, он является равноправным участником судебного процесса».

Воплощая положения Концепции, Верховная Рада Украины Законом № 2857-ХІІ от 15 декабря 1992 г. внесла поправки в ст. 13 ГПК 1963 г. [4]. Ее новая редакция закрепила, что проку-

рор участвует в рассмотрении гражданских дел по его заявлению о защите интересов государства, а также прав и законных интересов граждан, которые по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам не могут защитить свои права. Прокурор, участвующий в рассмотрении гражданских дел в судах, соблюдая принцип независимости судей и подчинения их только закону, способствует выполнению требований закона о всестороннем, полном и объективном рассмотрении дел и вынесению судебного решения, которое основывается на законе. Изменения коснулись и ст. 118 ГПК 1963 г., которая уже не наделяла прокурора полномочиями вступления в любое гражданское дело на любой стадии гражданского процесса, а закрепила за ним лишь право обращения в суд в защиту интересов гражданина или государства [5, с. 52].

Тем не менее, эти новеллы полностью не решили всех спорных вопросов, связанных с регламентацией правового и процессуального положения прокурора в суде. Как справедливо отмечает В.В. Комаров, ст. 289 ГПК 1963 г. продолжала предусматривать право прокурора и его заместителя вносить кассационные представления на решение суда первой инстанции для пересмотра в кассационном порядке [3, с. 89]. Согласно ст. 38 Закона Украины «О прокуратуре» 1991 г. статьями 327, 328, 329 ГПК за должностными лицами прокуратуры сохранялось право истребования из суда любого гражданского дела, по которому судебное решение вступило в законную силу, и при наличии оснований для пересмотра дела в порядке надзора вносить на эти акты протест. На взгляд П.И. Радченко, эти положения законодательства противоречили ст. 149 Конституции Украины 1978 г., согласно которой высший надзор за деятельностью судов осуществлялся только Верховным Судом Украины. Следует поддержать критические замечания ученого также относительно ст. 41 Закона Украины «О прокуратуре», в соответствии с которой прокуроры и их заместители могли по своему усмотрению приостановить исполнение соответствующего решения, определения и постановления суда. Поскольку такие предписания были обязательными для суда, то,



по сути, имело место подчинение суда прокуратуре, что не отвечало идее разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную [6, с. 86].

Существенным шагом в реформировании деятельности органов прокуратуры стало принятие Верховной Радой 28 июня 1996 г. Конституции Украины, которая возложила на прокуратуру функцию представительства интересов гражданина или государства в суде в случаях, предусмотренных законом (п. 2 ст. 121) [7]. Эти конституционные положения стали фундаментальными для регламентации деятельности прокуратуры в суде и становления института прокурорского представительства. Но только через пять лет они получили свое дальнейшее нормативное закрепление. Так, Законом Украины № 2663-III [8] от 12 июня 2001 г. Закон Украины «О прокуратуре» был дополнен ст. 36¹ «Представительство прокуратурой интересов гражданина или государства в суде», в которой раскрывались сущность, основания и формы реализации прокуратурой функции представительства, объекты его защиты, а также определялся ряд процессуальных полномочий прокурора в суде. Данная статья предусматривала, что представительство прокуратурой интересов гражданина или государства в суде заключается в осуществлении прокурорами от имени государства процессуальных и иных действий, направленных на защиту в суде интересов гражданина или государства в случаях, предусмотренных законом. Основанием представительства в суде интересов гражданина является его неспособность из-за физического или материального положения или по другим уважительным причинам самостоятельно защищать свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия, а интересов государства – наличие нарушений или угрозы нарушений экономических, политических и других государственных интересов вследствие противоправных действий (бездействия) физических или юридических лиц, совершаемые в отношениях между ними или с государством. К новеллам следует отнести и исключение из текста Закона Украины «О прокуратуре» статей 38 и 39, которые наделяли прокурора и его заместителей правом истребования из

суда любого дела и внесения протеста на акты суда, которые вступили в законную силу. Естественно, что в пределах правовой реформы подобные шаги законодателя были вполне логичными, ведь институт протеста на предмет законности, подчеркивает В.В. Комаров, противоречил принципам правового государства, нивелировал институт законной силы судебного решения, принцип независимости судей и право сторон на распоряжение [3, с. 86].

1 сентября 2005 г. вступил в силу новый Гражданский процессуальный кодекс Украины 2004 г. (далее – ГПК) [9], в котором конституционный институт прокурорского представительства получил непосредственное закрепление. В частности, ч. 2 ст. 45 ГПК предусматривала, что прокурор осуществляет в суде представительство интересов гражданина или государства в порядке, установленном настоящим Кодексом и другими законами, и может осуществлять представительство на любой стадии гражданского процесса.

В отличие от ГПК 1963 г., который предусматривал право суда признать участие прокурора в деле обязательным, а также содержал положение о необходимости предоставления прокурорами заключений по делу в случаях, предусмотренных законом (ч. 2 ст. 121), новый процессуальный Кодекс указанные задания возложил только на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Исключением стали лишь дела о предоставлении психиатрической помощи в принудительном порядке или о прекращении оказания амбулаторной психиатрической помощи, госпитализации в принудительном порядке, при рассмотрении которых участие прокурора, в соответствии с ч. 2 ст. 281 ГПК, стало обязательным.

Наряду с вышеупомянутыми изменениями отдельно следует обратить внимание на проблему процессуального статуса прокурора, который в статьях 45, 46 ГПК был унифицирован с процессуальным статусом Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, органов государственной власти, местного самоуправления, физических и юридических лиц, которым законом предоставлялось право защищать в суде права, свободы и интересы других лиц. Однако

такая позиция законодателя была небесспорной, поскольку участие прокурора в суде отличается от участия других субъектов, предусмотренных в ч. 1 ст. 45 ГПК, прежде всего задачами, которые перед ним ставятся, составом субъектов, которые их реализовывают, объемом полномочий этих субъектов и формами их участия в суде, юридической силой источников, в которых эта деятельность регламентируется и т.д.

Законом Украины № 4176-VI от 20 декабря 2011 г. [10] внесены изменения в ст. 45 ГПК. Новая ее редакция в отдельной норме закрепила самостоятельные задачи и формы участия прокурора в гражданском процессе. Так, в ч. 2 ст. 45 ГПК предусмотрено, что с целью осуществления представительства интересов гражданина или государства в суде прокурор в пределах полномочий, определенных законом, обращается в суд с иском, участвует в рассмотрении дел по его искам, а также может вступить по своей инициативе в дело, производство по которой открыто по иску других лиц, на любой стадии его рассмотрения, подает апелляционную, кассационную жалобу, заявление о пересмотре судебного решения Верховным Судом Украины, о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Указанные поправки свидетельствовали о дифференциации правового положения прокурора и других субъектов ст. 45 ГПК, что является вполне логичным, поскольку статус прокурора, как справедливо отмечает В.В. Комаров, определен конституционно, и он должен осуществлять представительство интересов гражданина или государства [3, с. 93]. При этом осуществление прокурором в суде функции представительства уже не связывается законодателем с дефиницией «в случаях, предусмотренных определенным законом», как это ранее устанавливала ч. 1 ст. 45 ГПК. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 45 ГПК прокурору предоставлено право вступить в дело «по своей инициативе», производством по которой открыто по иску других лиц. Таким образом, с введением указанных изменений процессуальное законодательство с формальной точки зрения не соответствовало требованиям п. 2 ст. 121 Конституции



Украины, согласно которой осуществление прокуратурой функции представительства интересов гражданина или государства в суде допускалось лишь в случаях, предусмотренных законом.

В дальнейшем Законом Украины № 5288-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры» от 18 сентября 2012 г., ч. 2 ст. 45 ГПК Украины дополнена абз. 2 следующего содержания: «Прокурор обращается в суд в интересах государства, в исковом заявлении (заявлении) самостоятельно определяет, в чем состоит нарушение интересов государства, и обосновывает необходимость их защиты, а также указывает 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 это в исковом заявлении, и в таком случае прокурор приобретает статус истца». Наделение прокурора статусом истца стало основанием для возрождения научной дискуссии, которая велась еще в 50-70-х гг. XX в. о месте прокурора в гражданском процессе, где одни ученые считали, что в суде прокурор выступает стороной, другие эту точку зрения опровергали.

Законом Украины № 5288-VI от 18 сентября 2012 г. внесены изменения не только в процессуальное законодательство, но и Закон Украины «О прокуратуре». Новая редакция ч. 2 ст. 36¹ этого Закона закрепила исчерпывающий перечень случаев, при которых прокурор был вправе осуществлять представительство интересов гражданина в суде, а именно – неспособность гражданина в связи с физическим состоянием, недостижением совершеннолетия, преклонным возрастом, недееспособностью или ограниченной дееспособностью самостоятельно защищать свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия. Кроме того, законодателем сужался круг объектов, которые прокурор был вправе защищать в суде. Так, согласно ч. 3 ст. 36¹ Закона прокурор был уполномочен обратиться в суд с иском (заявлением) в защиту прав и свобод другого лица, неопределенного

круга лиц, прав юридических лиц, если нарушались интересы государства. В свою очередь, новая редакция этой статьи определила такими объектами только интересы гражданина или государства [11].

Верховной Радой 14 октября 2014 г. принят новый Закон Украины «О прокуратуре» [12], а также внесен ряд изменений и дополнений в процессуальные кодексы. Этими новеллами были продолжены законодательные инициативы предыдущих лет, направленные на уменьшение роли прокурора в суде. В первую очередь, следует обратить внимание на дальнейшее сужение круга оснований представительства прокурором интересов гражданина в суде. Согласно ч. 2 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре» оно допускалось в случаях, если лицо не в состоянии самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или 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 или ненадлежащим образом осуществляют его защиту. Таким образом, по сравнению с вышеизложенными положениями ч. 2 ст. 36¹ Закона Украины «О прокуратуре» 1991 г., новый Закон не отнес «невозможность гражданина в связи с физическим состоянием или преклонным возрастом самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия» к основаниям прокурорского представительства. Кроме того, Закон Украины «О прокуратуре» 2014 г. не допускает осуществления 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, а также политических партий, религиозных организаций, организаций, осуществляющих профессиональное самоуправление, и других общественных объединений (ч. 3 ст. 23).

Что касается процессуального законодательства, то изменения коснулись ч. 2 ст. 45 ГПК, которая была дополнена абз. 3 следующего содержания: «Прокурор, обращаясь в суд с целью представительства интересов гражданина или государства в суде (независимо от формы, в которой осуществляется представительство), должен обосновать наличие оснований для осуществления такого представительства, предусмотренных частями второй или третьей статьи 25 Закона Украины «О прокуратуре». Для представительства интересов гражданина в суде прокурор также должен предоставить документы, которые подтверждают недостижение совершеннолетия, недееспособность или ограниченную дееспособность соответствующего гражданина, а также письменное согласие законного представителя или органа, которому законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы соответствующего лица, для осуществления им представительства. Невыполнение прокурором требований о предоставлении суду доводов относительно наличия оснований для осуществления представительства интересов гражданина или государства в суде влечет применение положений, предусмотренных статьей 121 настоящего Кодекса».

Логическим продолжением государственной политики по последовательной минимизации роли прокурора в гражданском процессе стало принятие Верховной Радой Украины 2 июня 2016 г. Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» [13]. Согласно новой редакции Конституции Украины (п. 3 ст. 131-1) на прокуратуру возлагается «представительство интересов государства в суде в исключительных случаях и в порядке, который определен законом». В то же время полномочия по осуществлению представительства в суде интересов гражданина, которые были предусмотрены в п. 2 ст. 121 Конституции Украины (соответствующая статья исключена из ее текста), из функций прокуратуры исключены.

Таким образом, на современном этапе деятельность прокуратуры Украине в гражданском процессе сосредоточена только на представительстве интересов государства.



Выводы. Проведенный историко-правовой анализ эволюции участия прокурора в гражданском процессе Украины позволяет сделать вывод, что проведение судебно-правовой реформы 1992 г. и отмена прокурорско-надзора, введение в Конституции Украины 1996 г., а затем в ГПК представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде стало существенным шагом в его институализации. Эти изменения стали составляющим элементом судебной реформы по внедрению состязательной модели судопроизводства, где процессуальный статус прокурора был синхронизирован с процессуальным статусом сторон как основных субъектов, в чьих интересах ведется рассмотрение дела. При этом анализ дальнейших изменений, внесенных в процессуальное законодательство в 2011, 2012, 2014 годах, и принятие в 2014 г. Закона Украины «О прокуратуре» указывает на последовательную минимизацию роли прокурора при осуществлении представительства интересов гражданина, интересов государства в суде. При этом с принятием 2 июня 2016 г. изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия) реализация прокурорами функции представительства ограничена исключительно защитой интересов государства.

Учитывая указанную тенденцию по сужению полномочий прокурора в суде, логично предположить, что следующим шагом законодателя может стать полный его отказ от возложения на прокуратуру судебно-представительской функции. В свою очередь, историко-правовое исследование показывает, что участие прокурора в гражданском процессе является традиционным институтом национального законодательства, а поэтому он не может быть ликвидирован.

Список использованной литературы:

1. The role of prosecution services outside the criminal law field [Electronic resource] : Opinion № 3(2008) of the Consultative Council of European Prosecutors. Adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting (15–17 October 2008), Strasbourg, 21 October 2008 / Consultative Council of European

Prosecutors // Council of Europe. – Access mode: <https://wcd.coe.int/wcd/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=2>.

2. Про концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верхов. Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

3. Проблемы науки гражданского процессуального права : монография / Акад. прав. наук Украины, Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого ; под ред. В. В. Комарова. – Харьков : Право, 2002. – 440 с.

4. Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 15 груд. 1992 р. № 2857–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 6. – Ст. 35.

5. Бородин М. Участь прокурора в цивільному процесі: окремі аспекти / М. Бородин // Право України. – 1999. – № 11. – С. 52.

6. Радченко П.И. Проблемы применения Закона Украины «О прокуратуре» в гражданском судопроизводстве / П.И. Радченко // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения : крат. тез. докл. и науч. сообщ. республик. науч.-практ. конф. 18 марта 1992 г. – Харьков, 1992. – С. 84.

7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» : Закон України від 12 черв. 2001 р. № 2663–III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 44. – Ст. 233.

9. Цивільний процесуальний кодекс України : від 18 берез. 2004 р. № 1618–IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 40–42. – Ст. 492.

10. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства : Закон України від 20 груд. 2011 р. № 4176–VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 29. – Ст. 340.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18 верес. 2012 р.

№ 5288–VI // Офіційний вісн. України. – 2012. – № 73. – Ст. 2934.

12. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697–VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 2/3. – Ст. 12.

13. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401–VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гузе Константин Анатольевич – кандидат юридических наук, ассистент кафедры гражданского процесса Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Guze Konstantin Anatolyevich – Candidate of Law Science, Assistant of the Civil Procedure Department of Yaroslav Mudryi National Law University

konstguze@gmail.com



УДК 349.2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОФОРМЛЕНИЮ РАБОТНИКОВ

Сергей ДВОРНИК,

кандидат юридических наук, заместитель директора
КП Сумского областного совета «Топливокомэнергия»

Аннотация

Контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере труда, в частности в вопросах официального оформления работника, является приоритетом в деятельности контролирующих органов и одним из элементов охраны труда. Без оформления трудового договора с работником при фактическом допуске его к выполнению трудовой функции такой работник лишен всех социальных прав и гарантий. Надзор в этой сфере и установление жестких санкций за невыполнение законодательства относительно оформления работников абсолютно оправдано, поскольку именно таким образом государство защищает человека от правонарушений, которые могут иметь более серьезное нарушение, чем неуплата налога. Главное задание государства – защита прав человека, среди которых – право на труд, оплату труда, социальную защиту и др.

Ключевые слова: контроль, надзор, инспектор труда, инспекционные посещения.

LEGAL REGULATION OF STATE SUPERVISION IN THE AREA OF COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS FOR THE REGISTRATION OF EMPLOYEES

S. Dvornik,

Candidate of Law Sciences,
Deputy Director of the municipal enterprise Sumy regional council
«Toplivokomenergiya»

Summary

Control and supervision of compliance with labor legislation, in particular with regard to the official registration of employees, is a priority in the activities of regulatory bodies and is one of the elements of labor protection. Without formalizing an employment contract with an employee, but actually allowing him to perform a job, such an employee is deprived of all social rights and guarantees. Surveillance in this area and the establishment of strict sanctions for non-compliance with the legislation on the registration of employees is absolutely justified, since it is in this way that the state protects a person from offenses that may have a more serious violation than non-payment of tax. The main task of the state is the protection of human rights, among which the right to work, pay, social protection, etc.

Key words: control, supervision, labor inspector, inspection visits.

Постановка проблемы. Статистические данные государственных органов в сфере труда свидетельствуют о положительной динамике официально оформленных работников, которая стала результатом принятия жестких санкций по отношению к работодателям, установленных Кодексом о труде за допуск работника к выполнению работы без оформления трудовых отношений. Это доказывает эффективность выбранного метода влияния на работодателей. Контроль и надзор за выполнением указанных норм на сегодня очень актуален, поскольку целью этих норм есть достижение обеспечения трудовых прав и гарантий работника, поэтому нужно усовершенствовать механизм реализации контроля над соблюдением законодательства о труде в сфере оформления работников.

Цель статьи – исследовать проблемные аспекты правового регулирования надзора в сфере соблюдения требований национального законодательства Украины относительно надлежащего оформления работников.

Изложение основного материала. Статья является самостоятельным авторским исследованием на основании действующего законодательства Украины и статистически данных уполномоченных государственных органов. В процессе написания статьи использовались методы и приемы научного познания с учетом поставленной цели, задач исследования, в частности: диалектический метод познания, системный метод, сравнение, анализ, наблюдение, индукция и другие методы.

Основная задача любого государства заключается в комплексном обе-

спечении охраны и защиты прав своих граждан. Поскольку трудовые права граждан (работников) является неотъемлемой частью прав и свобод граждан в целом, государство призвано обеспечить полноценную охрану и защиту указанных прав. Конституцией Украины, как Основным законом государства, предусмотрены гарантии обеспечения права на труд путем гарантии свободы выбора вида деятельности, бесплатное содействие службами занятости трудоустройству, поиску подходящей работы, правовая защита от необоснованного отказа в принятии на работу и другие. То есть надлежащее обеспечение прав и свобод граждан, в том числе и трудовых, является основной задачей осуществления правовой реформы в Украине, главная цель которой – максимальное обеспечение и защита прав



человека. Для обеспечения реализации конституционных прав человека на труд и социальных прав трудящихся в государстве создана система специальных государственных органов, осуществляющих надзор и контроль над соблюдением законодательства о труде.

Одним из наиболее распространенных нарушений трудовых прав граждан Украины является фактический допуск работника к работе без оформления трудового договора. Таким способом работодатели уклоняются от выплаты налогов и скрывают свои доходы. Человек, согласившийся на работу без оформления, рискует буквально всем, ведь он лишен всех социальных прав и гарантий работника. Его могут без объяснения и каких-либо оснований уволить, не выплатить зарплату, выходное пособие, также он лишен возможности получить помощь от государства на случай безработицы или на случай потери трудоспособности и т.д. По своей сути допуск работника к работе без оформления трудового договора (контракта) – это правонарушение, которое фактически лишает работника всех трудовых и социальных прав и гарантий. Кроме того, неофициальное использование труда способствует развитию теневой экономики. Поэтому на сегодня самым важным заданием государства, как главного гаранта прав и свобод человека, является обеспечение права каждого на труд путем жесткого контроля над соблюдением законодательства о труде в области оформления работников, что даст положительные результаты в виде легализации экономики, доходов в социальные фонды, повышения социальных выплат и пр.

Неформальная занятость и тенезация заработных плат крайне негативно сказываются на размерах страховых взносов в пенсионные и страховые фонды и объемах поступлений в бюджет, негативно влияют на стабильность системы государственных финансов и солидарной пенсионной системы, сдерживают накопление средств накопительной составляющей пенсионной системы и развитие ее инвестиционного потенциала. Манипуляции с размером официальных доходов позволяют нелегально работающим и работающим, получающим долю заработной платы «в конвертах», необоснованно

получать от государства социальную поддержку, что может негативно сказаться на результативности решения задач реформы в системе социальной поддержки.

Сфера трудовых правоотношений на сегодня наиболее подвержена нарушениям со стороны руководителей и должностных лиц предприятий различных форм собственности. Но если на госслужбу невозможно принять без оформления трудовых отношений, то в частном секторе эта норма подвергается масштабному нарушению. Кроме этого, учитывая уровень финансирования на предприятиях и организациях расходов на обеспечение безопасных условий труда и постоянного роста уровня стоимости жизни, вопрос выплаты сумм по возмещению вреда становится очень проблематичным. Все это еще раз доказывает значение деятельности органов надзора и контроля в данной сфере правоотношений.

Главная роль в обеспечении надзора за соблюдением законодательства о труде принадлежит Государственной службе Украины по вопросам труда, Положение о которой утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 февраля 2015 № 96 [5]. Государственная служба Украины по вопросам труда (Гоструда) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра социальной политики, и реализующим государственную политику в сферах промышленной безопасности, охраны труда, гигиены труда, обращения со взрывчатыми материалами промышленного назначения, осуществления государственного горного надзора, а также по вопросам надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, занятости населения, общеобязательном государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности, в связи с временной потерей трудоспособности, на случай безработицы (далее – общеобязательное государственное социальное страхование) в части назначения, начисления и выплаты пособий, компенсаций, предоставления социальных услуг и других видов материального обеспече-

ния с целью соблюдения прав и гарантий застрахованных лиц.

Такой глобальный уровень тенезации оплаты труда за счет неоформленных работников и зарплаты «в конверте» связан в первую очередь со значительным разрывом между стоимостью трудовых ресурсов для работодателя и фактической суммой, которую работающий получит за свой труд. В условиях низкого социального уровня жизни работающий человек толерантно относится к практике выплаты неофициальных заработных плат и, соглашаясь на работу без оформления трудовых отношений, соответственно, лишает себя гарантий пенсионного и социального обеспечения. Ощущение несоответствия уплаченных налогов, взносов и тех социальных выплат, пенсионного обеспечения, которые человек получает от государства, приводит к тому, что человек соглашается на неоформленный труд с зарплатой «в конверте», надеясь, что сам сможет обеспечить себе этим более достойный уровень старости, нежели это сделает государство. Также одной из причин тенезации труда является наличие механизмов, которые обеспечивают легкое изъятие средств предприятий в нелегальный сектор экономики с целью выплаты теневых заработных плат.

Механизм контроля и надзора за соблюдением законодательства по оформлению работников реализуется Государственной службой Украины по вопросам труда в соответствии с установленным порядком.

Кабинетом Министров утвержден Порядок осуществления государственного надзора за соблюдением законодательства о труде Постановлением о некоторых вопросах реализации ст. 259 Кодекса законов о труде Украины и ст. 34 Закона Украины «О местном самоуправлении» от 26.04.2017 г. № 295 [1]. Этим порядком определена процедура осуществления государственного контроля над соблюдением законодательства о труде юридическими лицами (включая их структурные и обособленные подразделения, не являющиеся юридическими лицами) и физическими лицами, использующими наемный труд (далее – объект посещения).

Государственный контроль над соблюдением законодательства о труде осуществляется в форме проведения



инспекционных посещений и выездных инспекций инспекторами труда. Правовой статус, полномочия инспектора определены названным Постановлением Кабмина № 295. Согласно этому Постановлению инспекторами труда являются должностные лица Государства и ее территориальных органов, исполнительных органов советов (далее – органы контроля), должностными обязанностями которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного контроля над соблюдением законодательства о труде (далее – контрольные полномочия).

Инспекционные посещения проводятся по решению руководителя уполномоченного органа по вопросам выявления неоформленных трудовых отношений, которое принимается по результатам анализа информации, полученной из средств массовой информации, других источников, доступ к которым не ограничен законодательством. Также источником такой информации может быть и обращение работника о нарушении в отношении него законодательства о труде, обращение физического лица, в отношении которого нарушены правила оформления трудовых отношений, информация профсоюзных органов о нарушении прав работников, являющихся членами профсоюза, выявленных в ходе осуществления общественного контроля над соблюдением законодательства о труде.

Обращение физических лиц, в отношении которых нарушены правила оформления трудовых отношений, работников и работодателей может быть подано через уполномоченного представителя.

Обязательным условием допуска инспектора к проведению проверки является предъявление им объекту посещения или уполномоченному им должностному лицу своего служебного удостоверения.

При проведении инспекционных посещений по вопросам выявления неоформленных трудовых отношений (на основании сообщения должностных лиц органов государственного надзора (контроля) о выявленных в ходе выполнения ими контрольных полномочий признаков нарушения законодательства о труде) инспектор труда имеет право беспрепятственно, самостоятельно и в любое время суток

с учетом требований законодательства об охране труда проходить в любых производственных, служебных, административных помещениях объекта посещения, в которых используется наемный труд. Также инспектор во время такой проверки имеет право фиксировать проведения инспекционного посещения по вопросам выявления неоформленных трудовых отношений средствами аудио-, фото- и видеотехники [6].

В этом случае следует отметить, что Кодексом о труде предусмотрена ответственность за недопущение инспектора труда к проведению проверки по вопросам соблюдения законодательства о труде, создание препятствий в его проведении в виде штрафа в трехкратном размере минимальной заработной платы, установленной законом на момент выявления нарушения.

Также за недопущение или создание препятствий в проверке на предприятии, при условии, что проверка проводится с целью выявления допущенных к работе работников без трудового договора, выплаты заработной платы без ЕСВ и налогов, оформление работников на неполное рабочее время, а фактическое выполнение трудовых обязанностей осуществляется в пределах полного рабочего времени, на работодателя налагается штраф в стократном размере минимальной заработной платы, установленной законом на момент выявления нарушения.

По результатам инспекционного посещения или выездной инспекции составляются акт, а в случае выявления нарушений законодательства о труде – предписание об их устранении.

Акт составляется в последний день инспекционного посещения или выездного инспектирования в двух экземплярах, которые подписываются инспектором труда, который его проводил, и руководителем объекта посещения или его уполномоченным представителем. Один экземпляр акта остается у объекта посещения.

Как предусмотрено статьей 265 Кодекса законов о труде Украины, юридические и физические лица – предприниматели, использующие наемный труд, несут ответственность в виде штрафа в случае фактического допуска работника к работе без оформления трудового договора (контракта),

оформления работника на неполное рабочее время в случае фактического выполнения работы полное рабочее время, установленное на предприятии, и выплаты заработной платы (вознаграждения) без начисления и уплаты единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование и налогов – в тридцатикратном размере минимальной заработной платы, установленной законом на момент выявления нарушения, за каждого работника, в отношении которого совершено нарушение [2].

Помимо этого, достаточно жесткие санкции для украинских работодателей установлены Кодексом Украины об административных правонарушениях, ч. 3 ст. 41 которого предусмотрено, что фактический допуск работника к работе без оформления трудового договора (контракта), допуск к работе иностранца или лица без гражданства и лиц, в отношении которых принято решение об оформлении документов для решения вопроса о предоставлении статуса беженца, на условиях трудового договора (контракта) без разрешения на применение труда иностранца или лица без гражданства влечет наложение штрафа на должностных лиц предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, физических лиц – предпринимателей, которые используют наемный труд, от пятисот до одной тысячи необлагаемых минимумов доходов граждан [3].

В случае повторного правонарушения этой нормы на протяжении года лицом, которое уже подвергалось административному взысканию, ответственность ужесточается наложением штрафа на должностных лиц предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, физических лиц – предпринимателей, которые используют наемный труд, от одной тысячи до двух тысяч необлагаемых минимумов доходов граждан.

Установление таких жестких санкций по отношению к работодателям вполне обоснованы, поскольку это стимулирует работодателей оформлять работников. Несмотря на это, тенденция в Украине показывает, что работодатели стали прибегать к другим видам гражданско-правовых договоров, которые в некоторых случаях помогают избежать последствий, предусмотренных



Кодексом о труде. Такими договорами на сегодня являются договор подряда, который не возлагает на работодателя (заказчика) никаких налоговых обязанностей, также договор аутсорсинга, аутстафinga, договор о предоставлении услуг и прочее. Следует отметить, что эти договоры в основном возлагают налоговые обязанности на исполнителя, как на прибыль физического лица. Таким образом, работник вынужден соглашаться на выполнение работы, чтобы получить заработок и даже готов понести налоговые последствия (или ответственность за уклонение от уплаты налогов), только бы иметь возможность заработать себе на жизнь. Ст. 164 Налогового Кодекса предусмотрено, что в общий месячный (годовой) налогооблагаемый доход плательщика налога включаются доходы в виде суммы вознаграждений и других выплат, начисленных (выплаченных) плательщику налога в соответствии с условиями гражданско-правового договора [4]. То есть соглашаясь на работу по гражданско-правовому договору, человек должен понимать всю ответственность за неуплату налогов.

По данным Государственной службы занятости, количество официально оформленных работников за 2017 год увеличилось на более чем 200 тысяч человек. Это и есть положительная динамика, результат санкций, предусмотренных Кодексом законов о труде. Но проблема официального трудоустройства должна находиться под постоянным контролем и присмотром уполномоченных органов до тех пор, пока будет достигнут максимально возможный уровень, при котором все работающие будут официально трудоустроены.

Следует отметить, что украинским законодательством предусмотрена и ответственность работника за доступ к выполнению трудовой функции без оформления трудового договора, ведь работник соглашается на работу без оформления и таким образом также уклоняется от уплаты налогов на доходы физических лиц. В соответствии со статьей 164 Налогового Кодекса Украины в общий месячный (годовой) налогооблагаемый доход плательщика налога включаются доходы в виде заработной платы, начисленные (выплаченные) плательщику налога в соответствии с условиями трудового

договора (контракта). Соответственно, соглашаясь на работу без оформления трудового договора, получая так называемую «зарплату в конверте», работник уклоняется от уплаты налога на доход физического лица, за которое также предусмотрена ответственность.

Анализ затронутой в этой статье проблемы позволяет сказать, что работник подвергается нарушению своих трудовых прав, а также исходящих из них социальных прав, при этом еще и может быть привлечен к ответственности. По мнению автора, установление таких жестких санкций за допуск работника к выполнению работы без оформления трудовых правоотношений с учетом тех социальных рисков, которые несет в этом случае работник, полностью себя оправдывает. Работник подвергается нарушению всех его трудовых прав и исходящих из трудовых прав социальных гарантий, лишен права на достойное пенсионное обеспечение.

Выводы. Таким образом, усиленный контроль над соблюдением законодательства о труде с установлением жестких санкций на работодателя дает положительные результаты, но требует дальнейшего контроля над этим вопросом. Значимость контроля и надзора в этом вопросе очень высока, это целая взаимосвязанная цепочка. Официальное трудоустройство обеспечивает уплату налогов и обязательных платежей в фонды социального обеспечения граждан, что приведет к повышению заработных плат и пенсий, социальных выплат гражданам, потерявшим работоспособность. Официальное трудоустройство снижает уровень теневой экономики.

Список использованной литературы:

1. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування»: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 року № 295 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF>.
2. Кодекс законів України про працю від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

4. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page>.

5. Положення про Державну Службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF>.

6. Про затвердження Порядку проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів затверджене наказом Міністерства соціальної політики України від 02.07.2012 р. № 390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1291-12>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дворник Сергей Иванович – кандидат юридических наук, заместитель директора Коммунального предприятия Сумского областного совета «Топливокомэнергия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Dvornik Sergey Ivanovich – Candidate of Law Sciences, Deputy Director of the municipal enterprise Sumy regional council „Toplivokomenergiya”

dvorniks913@ukr.net



УДК 342.924

ЯЗЫК СУДОПРОИЗВОДСТВА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРИНЦИПА ГОСУДАРСТВЕННОГО ГАРАНТИРОВАНИЯ ПРАВ УЧАСТНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Александр КАПЛЯ,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,
доцент кафедры управления безопасностью, правоохранительной
и антикоррупционной деятельности
Межрегиональной академии управления персоналом

Аннотация

В научной статье рассмотрены теоретические основы формирования принципов административного судопроизводства в Украине и за ее пределами. Определены особенности нормативно-правовых основ обеспечения принципов судопроизводства вообще и принципа языка как составляющей принципа государственного гарантирования прав участников процесса. Выделены положительные и отрицательные тенденции в практике обеспечения языкового принципа судопроизводства. Предложены пути улучшения языкового принципа административного судопроизводства в Украине.

Ключевые слова: административное судопроизводство, принципы административного судопроизводства, конституционные принципы судопроизводства, речь административного судопроизводства.

LANGUAGE OF NAVIGATION AS A COMPONENT OF THE PRINCIPLE OF STATE GUARANTEE OF THE RIGHTS OF PARTICIPANTS OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE

A. Kaplia,

Candidate of Law Sciences Associate Professor of the Department of Management of Security,
Law Enforcement and Anti-corruption Activities of the Interregional Academy of Personnel Management

Summary

In the scientific article the theoretical basis for the formation of principles of administrative justice in Ukraine and abroad. Determined, especially regulatory and legal framework to ensure the principles of justice and the principle of general language in particular. Selected positive and negative trends in the practice of software speech principle of justice. The ways to improve the linguistic principle of administrative justice in Ukraine.

Key words: administrative proceedings, principles of administrative justice, constitutional principles of justice, language of administrative proceedings.

Постановка проблемы. На современном этапе развития общества языковые барьеры часто становятся проблемой в решении любых вопросов. Особенно это касается судебной сферы, поскольку конфликт является неотвратимым, а на пути к его решению иногда стоят языковые препятствия. Практика административного судопроизводства, как отечественная, так и международная, традиционно руководствуется принципами оказания помощи в решении языковых вопросов.

Реализация принципов «языка судопроизводства» всегда вызывала интерес со стороны государства, юридических и физических лиц как участников судебных споров.

Время от времени несовершенство законодательства порождает конфликты во время судебного разбиратель-

ства, не исключением являются и языковые принципы судопроизводства.

Несовершенная система организации переводов в административных судах, недостаточно развитая сфера повышение уровня квалификации судебных переводчиков, увеличение количества иностранных субъектов правоотношений подтверждают актуальность данной проблематики.

Учитывая достаточное количество нормативно-правовых актов в этой сфере, языковой принцип административного судопроизводства требует совершенствования в сфере предоставления государственных гарантий обеспечения прав участников процесса. Есть необходимость в создании концепции взаимодействия с европейскими языковыми принципами административного судопроизводства. На сегодняшний день не представлено четкой класси-

фикации языковой идентичности. Теоретико-методологический аппарат языковых принципов в некоторых случаях применяется еще с советских времен.

Состояние исследования. Среди многих исследователей проблем языкового судопроизводства можно найти значительное количество действующих ученых, посвятивших свои труды именно этой проблематике. К наиболее известным можно отнести таких, как А. Александров, Г. Аракелян, С. Кивалов, В. Ким, Д. Коробейникова, Ю. Кравченко, Л. Николаева, Э. Сепир, А. Соловьева, М. Пасенюк, А. Чередищенко, А. Харитоновна.

Несмотря на достаточное количество публикаций, система функционирования принципа языка судопроизводства требует дальнейшего совершенствования. На сегодняшний день есть необходимость в совершенствовании



механизмов соответствия европейским и мировым стандартам, существует потребность в повышении уровня квалификации судебных переводчиков, предоставляющих услуги в административных судах, а также потребность в упрощении процедуры предоставления услуг таких переводчиков. Не в полной мере освещены прикладные аспекты принципов языка судопроизводства. Требуется постоянное внимание к вопросу финансирования мероприятий по обеспечению языкового принципа судопроизводства.

Практическая значимость, недостаточная степень определенности, острая актуальность указанных проблем и определили тему данной статьи.

Целью статьи является выяснение сущности языковых правил административного судопроизводства как составляющей принципа государственного гарантирования прав участников процесса. Проведение теоретического анализа языковых принципов административного судопроизводства, указанных в современном законодательстве. Определение перспективных путей их совершенствования, основанных на зарубежном опыте.

Изложение основного материала. В Основном Законе Украины принцип языка судопроизводства не нашел отражения в главе о судебной власти. Однако ст. 10 Конституции подчеркивает, что государственным языком является украинский [1].

Проводя анализ принципа языка судопроизводства, следует обратиться к Закону «О судостроительстве и статусе судей». Ст. 12 этого закона определяет язык судопроизводства в Украине [2]. Язык судопроизводства определяется Законом Украины «Об основах государственной языковой политики» разделом 2, ст. 14 [3].

Согласно ч. 1, ст. 7 ГПК языком гражданского судопроизводства является украинский [4].

Государственный язык лежит в основе осуществления судебного процесса, а также составления судебных документов и других процессуальных действий.

Соответствие международному законодательству в сфере применения языковых принципов подчеркивает Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей», что указывает на обеспе-

чение права граждан на использование языка, которым они владеют (ст. 12, п. 3).

Закон Украины «О ратификации Европейской хартии региональных языков или языков национальных меньшинств» позволяет использование в судопроизводстве региональных языков или языков меньшинств, гарантируется государством и обеспечивается переводом на государственный язык за счет средств государственного бюджета Украины [5]. Согласно ст. 15 КАС от 06.07.2005 № 2747-IV административное судопроизводство осуществляется на государственном языке [6].

Поэтому несмотря на то, на каком языке ведется судопроизводство, все судебные документы составляются на государственном языке. Судья ведет дело и составляет документы исключительно на украинском языке, а другим участникам процесса разрешается использовать языки национальных меньшинств.

Для общего понимания языка национальных меньшинств согласно ст. 12 Закона «О судостроительстве и статусе судей» должен быть привлечен переводчик за государственный счет. Эта практика распространяется не только на административную сферу, но и на уголовную, что соответствует ряду международных требований. Так, в соответствии с п. «а» и «б» ч. 3 ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 [7], ч. 2 ст. 5, п. «е» ч. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 октября 1950 г. [8] каждый человек должен быть в срочном порядке и подробно уведомлен на языке, который он понимает, о характере и основании предъявленного ему обвинения, а также о праве получать бесплатную помощь переводчика, если он не понимает языка, который используется в суде, или не говорит на нем.

Среди авторов известных научных работ, которые определяют проблематику соблюдения прав и свобод человека, неуклонную позицию в сфере организации судебных переводов занимает исследователь Л. Николаева, которая посвятила ряд исследований решению языкового вопроса. Основные положения, изложенные в ее работах, сосредоточены в работе «Администра-

тивная юстиция и административное судопроизводство» [9].

В соответствии с неуклонной позицией общества в создании монополии украинского языка усиливаются позиции национальной безопасности, поскольку использование нескольких языков создает определенную зависимость от государств, язык которых является вторым в административном судопроизводстве.

Так, например, согласно ст. 17 Конституции Республики Беларусь государственными языками являются белорусский и русский [10]. Это распространяется и на судопроизводство. Однако, как показывает практика соседней Белоруссии, подавляющее большинство судебных заседаний, ведение документации и др. проводится на русском языке.

С другой стороны, в условиях глобализации экономики и распространения интеграционных процессов вопрос наднациональности принципов административного судопроизводства стоит очень остро. Прежде всего, это вызвано экономическими процессами, из которых вытекают геополитические. Все это обуславливает необходимость создания единого регулятора административных правоотношений, речь которого должна быть единой для стран-участниц таких правоотношений.

Примером развития наднациональных юридических языковых принципов выступает «евролект». Его источниками стали официальные тексты по евроинтеграционной тематике за пятидесятилетнюю историю ЕС, начиная от Римского договора (1957 г.). В контексте глобализации языковых принципов, в том числе и языка административного судопроизводства, Европейский Союз добавил новые термины: «европейский центральный банк», «гражданство ЕС», «фонд структурной перестройки», «общее правительство» и др. [11].

Такой подход стимулировал значительный рост переводческой деятельности внутри ЕС. Большое количество письменных и устных переводов в сферах политики, экономики, юриспруденции и др. способствовало выработке новых наднациональных концептов, которые требовали определенной идентичности в языках.



Естественно, главной причиной появления таких концептов был фактор, связанный с распространением европейской идеи объединения народов на новых демократических принципах. Для решения проблемы перевода юридических текстов ЕС специалисты разработали критерии европейской юридической терминологии. Они позволяют разграничить терминологию и представленные ею понятия европейского права.

Ученые имеют разные взгляды по этому поводу. Так, например, немецкий исследователь Вернер Фогт сравнивает язык законодательных актов ЕС с шаблонным английским. Он считает, что английский язык осуществляет давление на языки стран-участниц ЕС, что приводит к постоянным заимствованиям из английского. При этом исследователь видит реальную угрозу для языков национальных культур мира [12].

Несмотря на критику таких идей, сторонников общих ценностей верховенства права гораздо больше, о чем свидетельствует выбор курса многих стран, в том числе и Украины.

Основные принципы административного судопроизводства, которые указаны в нормативно-правовых положениях и международных нормах, касающихся языковой сферы, направлены на соблюдение прав и свобод граждан различных стран.

Но следует отметить, что качество перевода играет ключевую роль в самом процессе административных взаимоотношений. Исследователь В.В. Ким охарактеризовал это следующим образом: «Неправильный перевод выражается в искажении вопросов и ответов, содержания показаний, объяснений, документов» [13].

В административном судопроизводстве нужна точность перевода. От того, насколько правильно передается информация лицу, не владеющему языком судопроизводства, зависит исход дела в суде.

Реалии отечественного судебного перевода указывают на необходимость совершенствования всей организационной процедуры этого процесса. На сегодняшний день в вопросах финансирования переводчика за участие в решении дела об административных правонарушениях некоторые суды руководствуются

постановлением Кабинета Министров Украины от 1 июля 1996 № 710 [14]. Однако размеры возмещения не отвечают современным требованиям финансирования.

Существует ряд обращений со стороны судебных коллегий к исполнительной и законодательной ветвям власти по этому поводу. Но, к сожалению, на сегодняшний день эта проблема решается очень трудно. Пренебрегать соответствующими правилами административного судопроизводства крайне опасно. В дополнение к вышеизложенному можно процитировать слова выдающегося юриста Сепира Е.: «Во всякого рода рассуждениях и аргументациях в дискуссиях, в ходе судебного разбирательства по уголовному делу, везде, где в делах людей достигается договоренность или согласие, независимо от того, какие при этом используются социальные условные знаки, эта договоренность достигается с помощью языковых процессов или не достигается вообще» [15].

Как отмечает Л.С. Александров, «состязательное правосудие – игра. Игра, в которой игроки оперируют языковыми моделями – «story». Ведь мир доступен человеку только в виде историй, рассказов о нем. Познание является, по сути, чтением текста в виде рассказов, то есть «нарративным» (повествовательным)» [16, с. 123].

Кроме того, судья, рассматривающий дело, должен иметь опыт в делах с иностранцами. В зависимости от уровня владения судьи языком участников он обязан оценить степень риска не квалифицированности переводчика, который будет привлечен. Тем более, что закон предусматривает уголовную ответственность переводчика (ст. 68 КАС от 06.07.2005 № 2747-IV [6]).

Следует учитывать этнически-нравственные взгляды судьи при решении дела.

Если в списке лиц, участвующих при разрешении спора, нет переводчика, который должен принимать участие на стадии предварительного рассмотрения, то судья должен вынести постановление о назначении переводчика. После чего пригласить его в суд, разъяснить права и обязанности, предупредить об уголовной ответственности за заведомо ложный перевод, а затем передать ему материалы для перевода.

Таким образом, система оптимизации языкового принципа административного судопроизводства путем решения ряда ключевых вопросов, в том числе заинтересованность судебных переводчиков, их финансирование и профессионализм судей, указывает на необходимость поиска новых способов преодоления языковых барьеров на пути к улучшению принципов правосудия как в нашей стране, так и в мире.

Выводы. Сущность языкового принципа административного судопроизводства базируется на отечественных и международных нормативно-правовых устоях, направленных на соблюдение прав и свобод человечества. Современное законодательство регламентирует все принципы административного судопроизводства, в том числе и языковой принцип. Согласно ст. 10 Конституции Украины, ст. 12 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей»; ч. 2, ст. 14 Закона Украины «Об основах государственной языковой политики»; ч. 1, ст. 7 ГПК; ст. 15 КАС от 06.07.2005 № 2747-IV языком административного судопроизводства является исключительно украинский язык.

Для имплементации языкового принципа, направленного на преодоление языковых барьеров в административных судах, принят ряд отечественных и международных постановлений. В частности, ст. 12 п. 3 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей»; Закон Украины «О ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств»; п. «а» и «б» ч. 3 ст. 3 «Международного пакта о гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г.; ч. 2 ст. 5, п. «е», ч. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 октября 1950 – все они указывают на необходимость в предоставлении переводчика участнику судебного спора в случае непонимания языка административного судопроизводства.

В среде экспертов языковых вопросов в судебной сфере существует два концептуальных взгляды на улучшение действия языкового принципа. Один взгляд заключается в глобалистической позиции, предусматривающей формирование единых языковых принципов судопроизводства для ряда объединенных стран. Другой заключается



в сохранении национальных языковых традиций судопроизводства и особенностей судебной системы.

Двуязычная система применения принципов административного судопроизводства, как показывает зарубежный опыт, может представлять угрозу для национального языка судопроизводства.

С целью обеспечения соблюдения языкового принципа административного судопроизводства следует акцентировать внимание на качестве перевода, его организации, финансировании, уровне квалификации переводчиков.

Список использованной литературы:

1. Конституція України. – К. : Укр. правова фундація, 1996. – 63 с.
2. Закон України «Просудоустройістатус судів» (Відомості Верховної Ради, 2016, № 31, ст. 545 / Из змінами, внесеними згідно із Законами № 1774-VIII від 06.12.2016, № 1798-VIII від 21.12.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
3. Закон України «Про засади державної мовної політики» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 23, ст. 218) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
4. Цивільний процесуальний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст. 492) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
5. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 30, ст. 259) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/802-15>.
6. Кодекс Адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446) (Зі змінами) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 11 від 11 травня 1994 року, Протоколом № 14 від 13 травня 2004 року) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
9. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник / Л.А. Николаева. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 332 с.
10. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 1. (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.
11. Чередниченко О. Євролект: термінологія і переклад / О. Чередниченко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.anvsu.org.ua/index.files/Articles/evrolect.htm>.
12. Коробейнікова Д.С. Мова ЄС – Євролект чи переклад? / Д.С. Коробейнікова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Mikks/2010_31/56_61.pdf.
13. Ким В.В. Ответственность за ложные показания, заключения эксперта, специалиста или не правильный перевод / В.В. Ким // Научные труды. Вып. 5., РАЮН. – М., 2005. – С. 266.
14. Постанова Кабінету міністрів № 710 від 1 липня 1996 р. Про затвердження Інструкції про порядок і розміри компенсації (відшкодування) витрат та виплати винагороди особам, що викликаються до органів досудового розслідування, прокуратури, суду або до органів, у провадженні яких перебувають справи про адміністративні правопорушення, та виплати державним спеціалізованим установам судової експертизи за виконання їх працівниками функцій експертів і спеціалістів (зі змінами від від 19.09.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/710-96-p>.
15. Сепир Э. Язык: Избранные труды по языкознанию и культурологии / Э. Сепир. – М., 1993 – С. 226.
16. Александров А.С. Значение риторики в уголовно-процессуальном доказывании / А.С. Александров // Право граждан на информацию и защита неприкосновенное ги частной жизни: Сборник научных трудов: В 2 ч. – Н. Новгород : НЮИ МВД РФ, 1999. – 4.2. – С. 123–134.
17. Чернишова Н.В. 4-49 Судова влада в Україні. Навч. посіб. / Н.В. Чернишова. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 104 с.
18. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: монографія / Ю.Ф. Кравченко. – Х., 2003. – 298 с.
19. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / С.В. Ківалов, О.І. Харитонова, О.М. Пасенюк, М.Р. Аракелян. – Х., 2005. – 532 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Капля Александр Николаевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, доцент кафедры управления безопасностью, правоохранительной и антикоррупционной деятельности Межрегиональной академии управления персоналом

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kaplya Aleksandr Nikolayevich – Candidate of Law Sciences Associate Professor of the Department of Management of Security, Law Enforcement and Anti-corruption Activities of the Interregional Academy of Personnel Management

kaplia.oleksandr@gmail.com



УДК 340.15:314.745.4(477.75=512.145)

РЕПАТРИАЦИЯ КРЫМСКИХ ТАТАР: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Диана КИРИЧЕНКО,

аспирант кафедры истории государства и права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Аннотация

В статье проводится историко-правовое исследование проблемы репатриации крымских татар. Осуществляется анализ исторической юридической литературы, которая касалась проблемы возвращения крымских татар в Крым. Приводятся статистические данные. Обоснованы периоды репатриации крымских татар, а также причины этих процессов в соответствии с политикой, которая проводилась сначала властью СССР, а потом – независимой Украиной.

Ключевые слова: репатриация, крымские татары, Крым, СССР, Украина.

REPATRIATION OF THE CRIMEAN TATARS: THE HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

D. Kirichenko,

Postgraduate student of the Department of History of State and Law in National University «Odessa Law academy»

Summary

The article is devoted to the historical and legal study of the problem of the repatriation of the Crimean Tatars. An analysis of historical legal literature is carried out, which concerned the problem of the return of the Crimean Tatars to the Crimea. Statistical data are displayed. The periods of repatriation of the Crimean Tatars, those reasons of these processes in accordance with the policy, which was carried out first by the authority of the USSR, and then by an independent Ukraine, are justified.

Key words: repatriation, Crimean Tatars, Crimea, USSR, Ukraine.

Постановка проблемы. Депортированные советской властью крымские татары в 1944 году не оставляли своих надежд вернуться на родину. Это привело к «неофициальному» их возвращению и началу движения за их возвращение в Крым. Советская власть уже не могла помешать этому и поэтому выбрала политику репатриации крымско-татарского населения. Но вектор этой политики усложнился политико-правовыми событиями, которые происходили в период 1961–1991 годов. Тогда обеспечение продолжения политики репатриации легло на плечи независимого украинского государства.

Актуальность темы исследования. После распада СССР проблема репатриации депортированных крымских татар целиком ложилась и до сих пор ложится на плечи молодого украинского государства. Продолжение репатриации крымских татар было заложено в украинскую политику, но все изменилось в 2014 году, когда Крым стал временно оккупированной территорией, и крымские татары снова на себе начали чувствовать репрессии.

Состояния исследования. Историко-правовые исследования репатриации крымских татар осуществлялись многими учеными. Среди них следует назвать М. Бугай, О. Бажан, М. Губогло, Л. Мисинкевич, Р. Хаяли.

Целью статьи является комплексное исследование предпосылок репатриации крымских татар, сам процесс репатриации крымских татар, правовое положение крымских татар, которые возвращались на родину. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка проанализировать реальные причины репатриации крымских татар, дана характеристика разным правовым механизмам репатриации, которые были при СССР и при независимой Украине.

Изложения основного материала. Вследствие анализа литературы возможно выделить несколько этапов возвращения крымских татар на их историческую родину:

I период (до 1 января 1989 г.) – скрытое возвращение без государственной поддержки, порой вопреки законодательству, с активизацией возврата и общественной активности, начиная от 1987;

II период (1989–1991 гг. включительно) – массовое неорганизованное возвращение в период распада СССР с характерными признаками высокого уровня общественной активности: захват земельных участков, массовые акции протеста, столкновения с правоохранителями, местными жителями и тому подобное;

III период (с 1992 г.) – распад репатриации с характерными признаками межгосударственной миграции: пересечение государственных границ, приобретение гражданства, валютно-финансовый кризис эпохи становления национальных экономик и др. с потерей массовости в 1994 г. [1, с. 33]. Мы хотим отметить, что процесс репатриации длился бы и до этого времени, но события 2014 года закончили этот процесс, так как Крым имеет статус временно оккупированной территории, и нам известно, что там начались снова проводиться репрессии к крымским татарам.

Именно в соответствии с этими этапами нужно рассматривать проблемы репатриации крымских татар.

Активизация крымско-татарского национального движения за возвращение крымских татар на территорию



Крыма имела место еще в 1964–1969 годах. Именно в это время было организовано постоянное представительство крымских татар в Москве, была разработана идеология восприятия майских событий 1944 г. как умышленный «геноцид» советской власти против крымских татар.

Особым достижением крымских татар в это время было принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР «О гражданах татарской национальности, проживавших в Крыму» от 5 сентября 1967 г., положения которого снимали «клеймо» «предателей народа» с крымских татар. В этом же году было принято постановление «О восстановлении права крымских татар и членов их семей проживать на всей территории СССР» [2, с. 22]. Но важно заметить, что реального прогресса не было после принятия этих документов. Ситуация после принятия этих постановлений только обострилась, так как на «тайном» совещании в городе Советабат крымско-татарские активисты выразили свое недовольство этими правовыми актами. В тоже время они решили, что «крымско-татарский вопрос» должен решиться окончательно. Также они нашли решение этого вопроса, которое состояло в том, что, во-первых, крымские татары должны были массово быть переселенными в Крым (на родину), должно было быть проведено их компактное расселение, и они должны были получить компенсацию за потери в связи с переселением. В то же время у них было ещё одно требование – это автономия Крыма.

Но власть, как и раньше, оставалась на прежних позициях относительно целесообразности переселения крымских татар в Крым. Однако увеличилось количество неорганизованных переселенцев. Реагируя на нелегальную миграцию и желая взять процесс под контроль, власти рассматривают «возможность организованного набора некоторой части таких граждан и размещения их в тех районах области, где необходима рабочая сила и есть возможность предоставить жилую площадь» [3, с. 265].

Отбор семей проводился под наблюдением КГБ, право переезда предоставлялось только тем гражданам из числа крымских татар, которые не имели отношения к национальным движениям. Советская власть восстанавливала пре-

пятствия для усиления национального движения в Крыму [3, с. 266].

Реальное и законное возвращение крымских татар на родину стало возможно только после прихода к власти Михаила Горбачева. Он начинает проводить политику, приближенную к демократии. Важно отметить, что он сам не начал политику репатриации крымских татар, но стало возможно проводить открытые митинги. Именно этим правом и воспользовались крымские татары, и уже 23 июля 1987 года была проведена первая массовая акция протеста на Красной площади в Москве под лозунгами «Верните крымских татар на родину!», «Демократия, гласность – и для крымских татар».

Эта акция протеста имела очень большое значения не только для проведения государственной политики репатриации, но и для того, чтобы крымские татары начали активно самостоятельно возвращаться на родину. Был начат процесс обсуждения политики репатриации между властью и крымскими татарами.

Совет Министров СССР принимает постановление по № 1476 от 24 декабря 1987 года «Об ограничении прописки граждан в некоторых населенных пунктах Крымской области и Краснодарского края». В перечень городов попадают города Алушта, Евпатория, Керчь, Севастополь, Симферополь, Ялта [11]. А 9 июня 1988 года в сообщении Государственной комиссии СССР по делам крымских татар говорилось, что требования «отдельных групп граждан из числа крымских татар <...> о создании крымской автономии» не имеют оснований, поскольку на полуострове произошли «существенные демографические и социальные изменения. Населения увеличилось от 780 000 до 2,5 миллиона человек <...> По своему составу оно является многонациональным, с подавляющим большинством русского и украинского населения» [4, с. 53].

Как представляется, именно эти действия и постановления власти ускорили процесс переселения крымских татар в Крым, так как они намекали крымским татарам о возможности автономии. По данным официальной переписи населения от 1 января 1989 года, в Крыму насчитывалось уже 38365 крымских татар. В общем по всей территории СССР, по этой же всесоюзной переписи,

насчитывалось 271 715 крымских татар [5, с. 56].

Собственно, проведение переписи населения следует определить как окончание первого периода репатриации. Этот этап возвращения носил скрытый характер и происходил скорее вопреки, чем благодаря государственной поддержке.

Второй период репатриации приходится на 1989–1991 годы. Это период массового неорганизованного возвращения крымских татар. Для этого периода характерным признаком является высокий уровень общественной активности репатриантов. Наблюдаются случаи захвата земельных участков, массовые акции протеста, сопровождающиеся столкновениями с правоохранительными органами, местными жителями и тому подобное.

Стимулом к такому поведению стала общая ситуация в стране: обострение межнациональных отношений в Узбекистане и других республиках бывшего СССР; недостаточная управляемость общегосударственных миграционных процессов, как следствие – прогресс со стороны власти и формальное признание за крымскими татарами статуса пострадавшего народа и его права вернуться на родину; политический хаос и процесс суверенизации бывших советских республик.

Постановлением Совета Национальностей Верховного Совета СССР от 12 июля 1989 создается Комиссия по проблемам крымско-татарского народа [18], которая изучает возможность организованного возвращения крымских татар. А уже 14 ноября 1989 года Верховный Совет СССР принимает Декларацию «О признании незаконными и преступными актов против народов, которые были подвергнуты насильственному переселению, и обеспечении их прав» [6, с. 77].

Именно в этот период проблема крымско-татарского населения приобретает официальный характер. Но, к сожалению, это не значит, что она начала активно и реально решаться. В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 29 января 1990 создается Государственная комиссия по проблемам крымско-татарского народа. В то же время 11 мая 1990 утверждает Концепцию государственной программы возвращения крымских татар.

Автор считает, что основной причиной репатриации в это время стало не



то, что проблема получила официальный характер, а страх крымских татар, что советская власть только затягивает решение этого вопроса и успокаивает их этими документами. Так как все эти постановления предусматривают начало самого возвращения только с 1991 года. На конец 1990 на территории Крыма насчитывалось уже более 70 тыс., а в 1991 г. на территории полуострова – более 113 тыс. крымских татар [7, с. 170].

Также нужно заметить, что именно в это время свою важную роль в процессе репатриации начинает играть и Украина. Так, еще 11 мая 1990 года Верховная Рада еще Украинской ССР «К годовщине массовой депортации крымско-татарского народа» делает заявление, в котором осуждает депортацию и обещает, что в республике будет делаться все необходимое для восстановления справедливости и организованного переселения крымских татар. И уже 25 декабря 1990 Верховный Совет Украинской ССР своим постановлением останавливает с 1 февраля 1991 года на территории Крымской области действие постановления Совета Министров СССР от 24 декабря 1987 № 1476 «Об ограничении прописки граждан в некоторых населенных пунктах Крымской области и Краснодарского края» и поручает Совету Министров Украинской ССР установить порядок прописки граждан в Крымской области [8, с. 45].

После распада СССР и принятия Закона Украины «О гражданстве Украины» автоматически получили украинское гражданство 73981 крымских татар, которые уже тогда были прописаны в Крыму.

Фактически от 13 ноября 1991 репатрианты по признаку гражданства начинают разделяться на три основные категории:

1) лица, которые вернулись в Украину до ноября 1991 года и при соответствующем волеизъявлении становились гражданами Украины автоматически;

2) лица, которые вернулись в Украину после 13 ноября 1991 года, но покинули страну предыдущего проживания перед вступлением в силу соответствующего законодательства о гражданстве, и поэтому стали де-юре лицами без гражданства, то есть апатридами;

3) лица, принадлежащие к ранее депортированным народам, которые вернулись в Украину после 13 ноября 1991

года и покинули страну предыдущего проживания после вступления в силу соответствующего законодательства о гражданстве, де-юре получили гражданство этих стран.

Две последние категории депортированных из-за нехватки гражданства Украины были исключены из процесса приватизации, участия в выборах, они не могли быть государственными служащими, пользоваться бесплатным обучением, служить в рядах Вооруженных сил Украины, получить общий и загранпаспорт [9, с. 38].

Наконец, можно определить третий период репатриации с 1992 года. Собственно, весь данный период следует определить как период спада репатриации, ведь ядро активной имеющейся в СССР крымско-татарской этнической общности в действительности переселилось еще в 1990–1991 годах.

Характерной особенностью данного периода является репатриация в условиях новых политических реалий. Это период, когда происходит не только политическое, но и юридически-правовое становление бывших советских республик, которые, согласно нормам ООН, получают статус новых независимых государств, начинают действовать как вполне независимые субъекты международных отношений.

В связи с этим перед репатриантами возникают совершенно новые проблемы и задачи: изменение гражданства (выход из старого / приобретения нового), преодоление государственных и таможенных границ, всплеск коррупции и появление организованной преступности, введение национальных денежных знаков, становление новой капиталистической модели хозяйствования (изменение ценностей), а вдобавок еще и финансовый хаос в виде потери сбережений и стремительной инфляции и тому подобное.

Выводы. Репатриация крымских татар прошла три основных периода, и за это время случилось много политико-исторических изменений. Но в конце концов все бремя восстановления прав крымских татар легло на плечи Украины. Однако весь комплекс новых проблем, которые возникли у крымских татар и Украины, даже несмотря на реальную государственную поддержку, усложнил процесс переселения в том объеме, каким его видели представители крымско-татарского движения.

Список использованной литературы:

1. Місінкевич Л.Л. Державна політика радянської влади щодо реабілітації кримсько – татарського населення в період перебудови / Л.Л. Місінкевич // Право і суспільство. – 2014. – № 1.2. – С. 33–38.
2. Депортовані кримські татари, болгары, вірмени, греки, німці: Д35 Збірник документів Автономної Республіки Крим (1989–1999). – Київ : Абрис, 1999. – 416 с.
3. Сергійчук В. Український Крим / В. Сергійчук. – К. : Укр. Вид. Спілка, 2001. – 304 с.
4. Крымско-татарское национальное движение: В 2 т. Т. 2: Документы. Материалы. Хроника / М.Н. Губогло, С.М. Червонная. – М., 1992. – 226 с.
5. Павлов В. Основні етапи соціально-економічної інтеграції кримських татар до українського співтовариства / В. Павлов // Соціально-економічні аспекти інтеграції кримських татар : Матеріали круглого столу (17 березня 1999 р.). – К., 1999. – 115 с.
6. Крымско-татарское национальное движение: В 2 т. Т. 2: Документы. Материалы. Хроника / М.Н. Губогло, С.М. Червонная. – М., 1992. – С. 340.
7. Етнонаціональні процеси в Україні: історія та сучасність / За ред. В. Наулка. – К., 2001. – 220 с.
8. Депортовані кримські татари, болгары, вірмени, греки, німці: Збірник документів (1941–1998 рр.) / Ю. Білуха, С. Рудик та ін. – К. : Абрис, 1999. – 175 с.
9. Правова допомога раніше депортованим громадянам: теоретичні та практичні аспекти як шлях до законодавчих змін / Ю. Тищенко та ін. – К. : УНЦПД, «Ініціум», 2004. – 160 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кириченко Диана Дмитриевна – аспирант кафедры истории государства и права Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kirichenko Diana Dmitriyevna – Postgraduate student of the Department of History of State and Law in National University «Odessa Law academy»

suliko8888@ukr.net



УДК 343.98

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЭКСПЕРТА КАК РЕЗУЛЬТАТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕДИЦИНСКИХ ЗНАНИЙ В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Евгения КОВАЛЕВСКАЯ,
аспирант кафедры криминалистики и судебной медицины
Национальной академии внутренних дел

Аннотация

В статье проанализированы теоретические и процессуальные аспекты оценки заключения эксперта по результатам проведения судебной экспертизы. По результатам исследования автором установлено, что экспертам стоит сосредоточить внимание на соблюдении правил оформления своих заключений, потому что это способствует правильной оценке заключений участниками уголовного производства. Установлено, что заключение эксперта несет в себе важную доказательную базу и влияет на результат расследования дела. В статье описаны некоторые аспекты оценки следователем заключения судебного эксперта.

Ключевые слова: эксперт, расследование преступлений, судебная экспертиза, специальные медицинские знания, форма использования знаний, оценка доказательств.

CONCLUSION OF THE EXPERT AS THE RESULT OF THE USE OF SPECIAL MEDICAL KNOWLEDGE IN CRIMINAL PROCEEDINGS

E. Kovalevskaya,
post-graduate student of the Department of Criminalistics and Forensic Medicine
of the National Academy of Internal Affairs

Summary

The article analyzes the theoretical and procedural aspects of evaluating the expert's conclusion about the results of the forensic examination. Based on the results of the study, the author found that experts should focus on compliance with the rules for issuing their opinions, because this contributes to the correct evaluation of the conclusions by participants in criminal proceedings. It is established that the expert's conclusion bears an important evidentiary base and affects the outcome of the investigation of the case. The article describes some aspects of the assessor's assessment of the conclusion of a forensic expert.

Key words: expert, investigation of crimes, judicial examination, special medical knowledge, form of knowledge use, evaluation of evidence.

Постановка проблемы. Расследование преступлений, как и любая деятельность, требует выработки его мотивированных, целевых и идеальных форм и планов, возможно лишь путем применения соответствующих знаний, в том числе специальных. Использование специальных медицинских знаний в расследовании преступлений имеет большое значение в получении доказательств по уголовному делу, и все больше, как показывает практика, применяемые органами досудебного расследования. В современный период борьбы с преступностью, учитывая изменения в уголовно-процессуальном законодательстве, ведомственной нормативно-правовой базе и законодательном обеспечении осуществления судебно-экспертной деятельности, возникает необходимость проанализировать с научной точки зрения современные проблемы и перспек-

тивы в практике оценки заключения эксперта как результата использования специальных медицинских знаний при расследовании преступлений.

Актуальность темы исследования выражается в том, что исследование процессуальной роли и важности заключения эксперта в расследовании преступлений даст участникам уголовного производства понимание правовой природы такого заключения, будет способствовать повышению эффективности и результативности работы правоохранительных органов по выявлению, расследованию и раскрытию преступлений.

Состояние исследования. Последние основательные исследования в области применения специальных медицинских знаний в процессе расследования преступлений были осуществлены более 30 лет назад А.М. Денисюком. В последующем та-

кие ученые, как М.И. Авдеева, В.Д. Арсеньев, А.И. Винберг, В. Гончаренко, Е.С. Гордон, И. Грамович, А.М. Денисюк, С.П. Дидковский, А.В. Дулов, А.П. Загрядська, Б. Зорин, Н.И. Клименко, М.В. Костицкий, В.К. Лисиченко, М.Я. Сегай, А.Р. Шляхов, И.Я. Фридман, В.В. Циркаль и др., исследовали использование специальных знаний в расследовании преступлений, в том числе и в области медицины. Но в связи с наличием в последние время все более изобретательных способов совершения преступлений, тем более преступлений против жизни и здоровья человека, перед следователем стоит задача получения основательной и обоснованной доказательной базы. Заключение эксперта является одним из источников доказательств в уголовном деле, которое при правильном его оформлении экспертом за результатами проведенной экспертизы должно быть



верно оценено следователем и другими участниками процесса.

Цель статьи – раскрыть суть и значение заключения эксперта как результата применения специальных медицинских знаний в процессе расследования преступлений, а также показать важность его правильной оценки участниками уголовного производства.

Изложение основного материала исследования. Наиболее распространенной, более отработанной и сравнительно хорошо регламентированной формой использования специальных медицинских знаний в уголовном судопроизводстве является судебная экспертиза [4, с. 129].

Судебная экспертиза – это та нить, которая соединяет следователя (суд) и судебного эксперта, объединяет результаты деятельности следователя, суда по установлению обстоятельств дела с результатами применения специальных знаний. Нужно отметить, что судебная экспертиза как элемент судебно-экспертной деятельности реализуется в условиях взаимодействия между следователем (судом), с одной стороны, и судебным экспертом, с другой. Она представляет собой систему процессуальных отношений между субъектами досудебного следствия или судебного разбирательства дела, содержанием которых является сотрудничество участников процесса с судебным экспертом по поводу использования его специальных знаний.

Выполнение судебной экспертизы экспертом происходит в условиях его определенной процессуальной автономности. Судебный эксперт единолично, получив задание от заказчика на проведение экспертных исследований, изучает вещественные доказательства, материалы дела, выбирая методики и приемы исследования, основываясь на собственных представлениях об оптимальных путях достижения результата, который ожидается.

Не вызывает сомнений то, что экспертное исследование является более точным, глубоким и всесторонним. Заключение эксперта как результат использования специальных медицинских знаний имеет большое доказательственное значение [5, с. 59].

Судебный эксперт после проведения назначенной следователем, следователем-судьей или судом, или

по обращению стороны уголовного производства экспертизы дает заключение судебного эксперта, которое с процессуальной точки зрения имеет доказательственное значение [7, с. 3].

Заключение эксперта признается источником доказательств по делу. Говоря словами Ганса Гросса, «нет сомнения, что важнейшим вспомогательным средством, которым может пользоваться следователь, являются опытные лица, заключение которых нередко оказывает решающее влияние на дело, которое расследуется» [6, с. 184].

Как утверждал Вандер М.Б., «заключение эксперта – важнейшее средство объективизации доказывания, установления истины на основе современных научных достижений».

Он содержит сведения об определенных фактах, а также данные из специальной области знаний, на основании которых эксперт сделал свои выводы. Доказательственное значение заключения эксперта признано его характеристикой, отражающей эффективность проведения экспертом исследовательских процедур и рабочих операций. Понятие «доказательственное значение» заключения эксперта прямо не определено, но согласно ст. 94 Уголовно-процессуального кодекса Украины следует понимать, что этот показатель качества экспертизы связан с совокупностью доказательств, собранных по делу [2, с. 122].

Основным элементом процесса оценки заключения эксперта является положение закона о том, что «ни один довод не имеет заранее установленной силы» (ст. 94 УПК Украины), поэтому «заключение эксперта не является обязательным для лица или органа, осуществляющего производство, но несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано в соответствующих постановлении, решении, приговоре» (ст. 101 УПК Украины) [1].

Оценивая заключение эксперта, следователь сопоставляет как отдельные части заключения, так и сам вывод с протоколами других следственных действий: осмотров, обысков и выемок, в которых, как известно, фиксируются обстоятельства обнаружения и изъятия объектов, которые в дальнейшем исследуются экспертом. Также необходимо сопоставлять его с материалами дела, с другими частями заключения.

Выводы, содержащиеся в заключении эксперта, должны быть сопоставлены с данными протоколов следственных действий, а также с результатами других экспертиз по делу.

Другими словами, значение заключения эксперта не может рассматриваться отдельно от других доказательств, оно определяется только в контексте конкретного дела и собранных в ней других фактических данных. Ю. Орлов доказывает, что доказательственное значение заключения эксперта определено его относительностью, допустимостью, достоверностью. Эта характеристика экспертизы обусловлена конкретными обстоятельствами дела, то есть важностью фактических данных, подлежащих установлению. Доказательственное значение установленных экспертом фактических данных является самостоятельной характеристикой.

На современном этапе в практике судебной экспертизы происходит внедрение сложного оборудования, новейших методик. Все это делает вывод эксперта более сложным, влияет на процесс его оценки. Содержание указанного процессуального документа при его оценки следователем (судом) считается соответствующим (в определенной степени) доказательственному значению не только по сравнению с другими доказательствами, но и в зависимости от собственных качеств, характеристики выбранных экспертом методик и способности следователя (суда) осознать последствия их применения. Итак, результатам экспертизы присуще доказательственное значение как источника доказательств в системе других доказательств по уголовному делу, в том числе и благодаря свойствам содержания заключения эксперта [2, с. 123].

К основным характеристикам заключения эксперта, которые определяют его доказательственное значение, Ю. Орлов относит аргументированность. Т. Аверьянова обращает внимание на то, что в исследовательской части заключения эксперт должен предоставить анализ и синтез результатов исследований, обоснование установленных фактических данных, сформулировать научное объяснение свойств, выявленных исследованием объектов. В тексте заключения эксперт должен



обосновать оценку результатов проведенных исследований, а также аргументировать сделанные выводы. Заключение эксперта как процессуальный документ отражает основания для внутреннего убеждения эксперта, способствует формированию внутреннего убеждения следователя (суда) в отношении доказательственного значения источника доказательств. Доказательственное значение заключения эксперта заключается и в том, что он препятствует следователю (суду) принимать необоснованное решение по делу, а также исключает отклонения результатов экспертизы без достаточных на то оснований.

Другими словами, общее восприятие заключения эксперта определяет и интегрированная картина, которую создал эксперт путем описания течения и результатов исследования. Следователь (суд), оценивая доказательственное значение результатов экспертизы, воспринимает их аргументированность с учетом контекста заключения эксперта. Доказательственное значение заключения эксперта отражает его место в системе других доказательств по делу, уровень аргументированности экспертных заключений и благоприятности их для понимания следователем (судом), другими участниками уголовного процесса. Итак, доказательственное значение отражает вклад экспертизы в картину события, расследуется (рассматривает суд). О доказательственное значение заключения эксперта можно говорить тогда, когда экспертиза дополняет, опровергает или дополнительно обосновывает представление следователя (суда) об обстоятельствах события преступления [2, с. 123].

Заключение судебного эксперта с процессуальной точки зрения составляют факты и обстоятельства, которые устанавливаются в ходе исследования, а с гносеологической точки зрения в них содержится оценка фактов и обстоятельств, имеющих значение для принятия решения по делу. Основанием для оценки фактов и обстоятельств служит внутреннее убеждение судебного эксперта. Заказчик судебной экспертизы, другие процессуальные субъекты также оценивают факты и обстоятельства по делу, то есть устанавливают их ценность относительно своей позиции. Основанием для такой оценки становится внутреннее убеждение следователя,

суда и всех других, кто воспринимает заключение эксперта. Сопоставляя позицию судебного эксперта с позициями других процессуальных субъектов о результатах проделанной судебной экспертизы, можно утверждать, что их разногласия возникают вследствие различной оценки одних фактов и обстоятельств, основываются на несовпадении смыслов основания оценки в различных процессуальных субъектах [3, с. 8–11].

Следователь, суд, а также другие процессуальные субъекты не могут не иметь собственного представления о предполагаемых результатах судебно-экспертного исследования. У каждого из них сложилась своя личная картина события, элементом которой становятся выводы судебного эксперта. Если результаты судебной экспертизы не совпадают с представлениями ее заказчика, а также с ожиданиями других процессуальных субъектов, то у последних не может не возникать негативного отношения к заключению эксперта, а также к лицу носителя специальных знаний в судебно-экспертной деятельности.

Субъект расследования или рассмотрения дела может принять мнение эксперта или отклонить его, в зависимости от своих представлений о содержании события, которое расследуется, обосновав свое решение сопоставлением результатов судебной экспертизы с другими материалами дела. В этом смысле можно сказать, что судебный эксперт предоставляет процессуальному субъекту рекомендации по фактам и обстоятельствам, которые составляют предмет судебной экспертизы, а следователь (суд), если он берет мнение эксперта за основу обоснования доказательств, становится ответственным за правильное применение судебной экспертизы в системе доказательств по делу.

Исходя из этих особенностей взаимодействия судебного эксперта с лицами, принимающими участие в расследовании или рассмотрении дела, можно констатировать, что заключение эксперта должно иметь такую форму, чтобы оно было воспринято заказчиком судебной экспертизы, а также иными процессуальными субъектами как правильное, объективное, обоснованное, такое, что не вызывает сомнений [3, с. 11].

Выводы. Заключение эксперта является одним из важнейших элементов доказательной базы, которой может

апеллировать следователь в процессе расследования преступления. Следуя из этого, очень важно, чтобы эксперт, соблюдая все законодательные требования, правильно, четко и аргументировано излагал в заключение свои выводы по произведенному исследованию, потому что это прямым образом влияет на оценку такого заключения участниками процесса.

Список использованной литературы:

1. Кримінально-процесуальний кодекс України: Текст із змінами та доп. станом на 03 березня 2017 р.: Офіційне видання. – Х. : Право, 2017. – 344 с.
2. Моїсєєв О.М. Експертна ініціатива та доказове значення експертизи / О. Моїсєєв // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 3. – С. 121.
3. Моїсєєв О.М. Висновок експерта в контексті взаємодії процесуальних суб'єктів: Монографія / О.М. Моїсєєв. – Донецьк. 2007 р. – 187 с.
4. Семенов В.В. Спеціальні знання в розслідуванні злочинів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.В. Семенов ; КНУВС. – К., 2006. – 212 с.
5. Бахин В.П. Криміналістика. Проблеми і мненія (1962–2002) : Монографія / В.П. Бахин. – К. : Б.и., 2002. – 268 с.
6. Грос Г. Руководство для следователей как система криминалистики / Г. Грос. – Спб, 1908. – XXVII. – 1040 с.
7. Комаха В.О. Тактика використання спеціальних знань у формі судової експертизи в процесі розслідування і розкриття злочинів: Монографія / В.О. Комаха ; за загальною редакцією В.О. Комахи ; Одеська національна юридична академія. – Чернівці : Золоті литаври, 2004. – 339 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ковалевская Евгения Валериевна – аспирант кафедры криминалистики и судебной медицины Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kovalevskaya Evgeniya Valeriivna – Postgraduate student of the Department of Criminalistics and Forensic Medicine of the National Academy of Internal Affairs

e.kovalevska@gmail.com



УДК 343.2

ОБЪЕКТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Василий КОЗАК,

аспирант кафедры уголовного права № 1
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Аннотация

В статье рассматривается объект преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств. Автор изучает эти преступления как системное и комплексное явление, поэтому при исследовании анализируются ряд норм. В частности, он изучает ст. 190 («Мошенничество»), ст. 289 («Незаконное завладение транспортным средством»), ст. 290 («Уничтожение, подделка или замена номеров узлов и агрегатов транспортного средства»), ст. 358 («Подделка документов, печатей, штампов и бланков, сбыт или использование поддельных документов, печатей, штампов») и ст. 366 («Служебный подлог») Уголовного кодекса Украины (далее – УК Украины). Ученым выделено несколько проблем, которые могут нарушить нормальные условия осуществления квалификации преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств. В связи с этим предлагается внести изменения в законодательство относительно урегулирования данного вопроса.

Ключевые слова: преступления, транспортные преступления, объект транспортных преступлений, непосредственный объект транспортных преступлений.

OBJECT OF CRIMES RELATED TO ILLEGAL TRAFFIC OF VEHICLES

V. Kozak,

Post-graduate student of the Department Criminal law № 1
Yaroslav Mudryi National Law University

Summary

The article deals with the crimes connected with illicit traffic of vehicles. The author considers these crimes as a systemic and complex phenomenon; therefore, a number of norms are analyzed in the study. In particular, he studies Art. 190 (Fraud), Art. 289 (Illegal takeover of a vehicle), Art. 290 (Destruction, forgery or replacement of the number of units and units of a vehicle), Art. 358 (Falsification of documents, seals, stamps and forms, sale or use of forged documents, seals, stamps) and art. 366 (Service forgery). Scientists have identified a number of problems that may violate the normal conditions for the qualification of crimes related to the illicit circulation of vehicles. In this regard, it is proposed to amend the legislation on the settlement of this issue.

Key words: crimes, transport crimes, transport crimes object, direct object of transport crimes.

Постановка проблемы. Важным условием безопасной работы транспорта является соблюдение всеми лицами установленного порядка пользования транспортными средствами, при котором использование определенного транспортного средства в сфере движения допустимо лишь теми, кто имеет на это право. Нарушая этот порядок, лицо, совершающее преступления, связанные с незаконным оборотом транспортных средств, создает угрозу для безопасности движения и лишает владельца транспортного средства возможности реализовать свои права в отношении него.

Установление уголовной ответственности за незаконное завладение транспортным средством и уничтожение, подделку или замену номеров узлов и агрегатов транспортного средства обосновывается социально-историческими факторами, которые выражают общественную необходимость и

политическую целесообразность установления такой ответственности.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что транспортное средство является источником повышенной опасности, поэтому обеспечение безопасности его использования является одной из важнейших задач для Украины. Если лицо незаконно завладело транспортным средством, то оно создает угрозу для безопасности движения и лишает владельца или лицо, имеющее законное право пользоваться транспортным средством, возможности реализовывать свои законные права на него. Поэтому данное деяние причиняет вред сложному объекту и имеет повышенную общественную опасность.

Состояние исследования. Исследованием общего объекта преступлений занимались такие ученые, как М.И. Мельников, Б.С. Никифоров, Е.А. Фролов, В.К. Глистин, В.Я. Тацкий,

Е.В. Фесенко, М.И. Хавронюк и другие. На изучении проблем объекта преступлений против незаконного оборота транспортных средств были сосредоточены работы С.В. Бабанина, В.И. Борисова, С.В. Гизимчука, В.А. Глушкова, Я.В. Матвийчука и других ученых.

Цель статьи. Отметим, что правильное решение вопроса об объекте преступления имеет важное теоретико-практическое значение, ведь именно объект позволяет определить социальную сущность преступления, выявить его общественно опасные последствия, способствует правильной квалификации деяния, а также отграничения его от смежных общественно-опасных посягательств. Именно объект преступления является одним из наиболее важных показателей характера общественной опасности, ее качественной характеристикой [1, с. 6].

Изложение основного материала. В нашем исследовании мы исходим



из того, что общим объектом преступлений против незаконного оборота транспортных средств являются общественные отношения, поставленные под охрану закона об уголовной ответственности.

Исследование объекта преступления неразрывно связано с исследованием вопроса о классификации объектов. В отношении преступлений против незаконного оборота транспортных средств, по нашему мнению, оптимальным является выделение родового и непосредственного объектов преступления.

Исходя из принципа построения Особенной части УК Украины по родовому объекту посягательства, именно безопасность движения и эксплуатации транспорта является родовым объектом преступлений, ответственность за совершение которых предусмотрена в статьях раздела XI Особенной части УК Украины. Тем самым подчеркивается, что уголовно-правовой охраной обеспечено человеку такое состояние использования транспорта, такое поведение человека в связи с его эксплуатацией, чтобы движение и эксплуатация транспорта не только не вредили жизни, здоровью, безопасности, свободе человека, собственности, экологической безопасности, общественной безопасности, правам и законным интересам предприятий, учреждений, организаций и граждан, но даже не создавали возможности возникновения такой угрозы.

Также отметим, что объект преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта в теории уголовного права определялся неоднозначно. Мнения авторов можно свести к двум позициям. Представители первой утверждали, что наряду с безопасностью движения и эксплуатацией транспорта объектами преступления выступали жизнь, здоровье, собственность лица. Другие считали, что жизнь, здоровье, собственность не влияет на сущность транспортного преступления, хотя они и повреждаются.

Начнем с анализа первой позиции. Так, В.Ю. Квашис объектом правил безопасности движения и эксплуатации транспортных средств лицами, которые управляют транспортными средствами, определял безопасность движения транспорта, а также жизнь и

здоровья граждан [2, с. 35]. Как видим, ученый определяет объектом безопасность движения транспорта, жизнь и здоровье граждан, причем без причинения последним установленного в законе вреда не будет и состава преступления [2, с. 51].

Г.В. Галахова определяла родовый объект транспортных преступлений как общественные отношения в сфере обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, сохранности материальных ценностей в процессе движения и эксплуатации транспорта. Непосредственным объектом транспортных преступлений является безопасность движения или эксплуатация транспорта и других механизмов транспортных средств. А дополнительным непосредственным объектом большинства преступлений является жизнь, здоровье, государственная, коллективная собственность или собственность граждан [3, с. 3, 4].

Перейдем к исследованию позиций представителей второй группы. Так, К.В. Кичигина отмечала, что при рассмотрении конкретного преступного нарушения правил безопасности движения автотранспорта может создаться впечатление о наличии в числе непосредственных объектов, наряду с безопасностью движения, также личности или имущества. Ученый отмечает, что при посягательстве на одни общественные отношения в определенной степени нарушаются и другие общественные отношения, связанные с первыми, то есть вред может быть причинен личности или собственности, но всегда причиняется вред безопасности движения автотранспорта [4, с. 27].

В.И. Касынюк отмечал, что хотя транспортные преступления и находятся в разных главах Особенной части УК, они имеют много общих характеристик, поэтому их нужно рассматривать как однородную и самостоятельную группу посягательств на общественные отношения в сфере безопасности движения и эксплуатации транспортных средств. Как продолжает ученый, транспортными преступлениями признаются уголовным законом общественно опасные, виновные деяния (действие или бездействие), посягающие на безопасную работу транспорта в сфере его движения и эксплуатации. Также отметим,

что В.И. Касынюк определяет, что статьи, предусматривающие ответственность за транспортные преступления, призваны охранять от наиболее опасных посягательств жизнь и здоровье граждан, материальные ценности, вред которым причиняется в результате потери контроля над транспортным средством человеком [5, с. 3, 4]. Как видим, автор объектом преступления определяет только общественные отношения в сфере его движения и эксплуатации, а причинение вреда или возникновения угрозы причинения такого вреда жизни и здоровью, отношениям собственности – результатом транспортного средства.

Подытоживая указанные позиции, отметим, что совершение конкретного из транспортных преступлений (ст. 276-292 УК Украины) ставит или может ставить под угрозу здоровье или жизнь, безопасность, свободу человека, собственность, экологическую безопасность, общественную безопасность, права и законные интересы предприятий, учреждений, организаций и граждан. Выделение же транспортных преступлений, ответственность за которые предусмотрена в самостоятельном разделе, вовсе не означает, что эти нормы «служат» исключительно безопасности движения или эксплуатации транспорта. Отметим, что безопасность движения или эксплуатация транспорта независимо от человека, сама по себе не существует. Подтверждением этого факта выступают и нормы специальных транспортных законов. Так, в ст. 16 Закона Украины (далее – ЗУ) «О транспорте» от 10 ноября 1994 № 232/94-ВР указывается: «Предприятия транспорта обязаны обеспечивать безопасность жизни и здоровья граждан, безопасность эксплуатации транспортных средств, охрану окружающей природной среды» [6]. ЗУ «О железнодорожном транспорте» от 04 июня 1996 г. № 273/96-ВР: «Предприятия железнодорожного транспорта общего пользования обеспечивают безопасность жизни и здоровья граждан, пользующихся его услугами, а также безопасность движения поездов, охрану окружающей природной среды согласно действующему законодательству Украины» [7]. В п. 3 ст. 8 ЗУ «Об автомобильном транспорте» от 05 апреля 2001 г. № 2344-III отмечается защита интересов потребителей и государства



в вопросах безопасности перевозок для жизни, здоровья людей и имущества лиц, охраны окружающей среды [8]. В абз. 4 ст. 3 ЗУ «О трубопроводном транспорте» от 15 мая 1996 № 192/96-ВР целью законодательства о трубопроводном транспорте является регулирование отношений на всех этапах создания и функционирования (проектирование, строительство, эксплуатация, капитальный ремонт, реконструкция и т.п.) трубопроводного транспорта, установление гарантий безопасности жизни и здоровья населения, обеспечение охраны окружающей природной среды и национального богатства Украины от возможного негативного воздействия при эксплуатации объектов этого вида транспорта [9].

Отношения, обеспечивающие безопасность движения и эксплуатацию транспорта в контексте уголовно-правовой охраны, неразрывно связаны с отношениями, обеспечивающими здоровье или жизнь, безопасность, свободу человека, собственность, экологическую безопасность, общественную безопасность, права и законные интересы предприятий, учреждений, организаций и граждан. Действительно, формулируя определение родового объекта в рамках исследования, недопустимо оставлять без внимания эту совокупность отношений, однако они не являются определяющими. Поэтому родовый объект преступлений, ответственность за который предполагается разделом XI Особенной части УК Украины, следует сформулировать как общественные отношения, обеспечивающие безопасность движения и эксплуатацию транспорта [10, с. 109–114]. На основании приведенной аргументации родовым объектом преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств, является установленный законодательством и поставленный под охрану нормами уголовного законодательства порядок отношений в обществе, обеспечивающих безопасность движения и эксплуатацию транспорта [11]. Иначе говоря, родовый объект транспортных преступлений является сложным (двусторонним). Безопасность движения и эксплуатация транспорта включает в себя личные блага человека, собственность, экологическую безопасность, общественную безопасность, права и закон-

ные интересы предприятий, учреждений, организаций и граждан. Угроза этим благам происходит в сфере движения или эксплуатации транспорта из-за нарушения правил безопасности движения или эксплуатации транспорта. То есть родовый объект преступлений, ответственность за совершение которых предусмотрена в статьях раздела XI Особенной части УК Украины, – это безопасность движения и эксплуатации транспорта как такое состояние его функционирования, при котором жизни, здоровью, безопасности, свободе человека, собственности, экологической безопасности, общественной безопасности, правам и законным интересам предприятий, учреждений, организаций и граждан ничто не угрожает, создаются условия отсутствия каких-либо опасностей.

Перейдем к исследованию непосредственного объекта преступления, который имеет теоретическое и практическое значение на уровне рассматриваемого нами преступления. Именно он позволяет в точном соответствии с законом квалифицировать преступление и индивидуализировать наказание. Непосредственный объект преступления – это конкретное общественное отношение, против которого непосредственно направлено преступление. Установление родового объекта преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств, открывает путь к определению его непосредственного объекта. Отметим, что непосредственный объект посягательства находится в пределах родового объекта преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта, но обладает такими особенностями, которые в совокупности отличают его от других непосредственных объектов преступлений, родовым объектом которых являются отношения в сфере безопасности движения и эксплуатации транспорта. Также следует указать на то, что непосредственным объектом преступления являются не отношения в целом, а лишь те общественные отношения, на которые непосредственно было направлено преступное деяние виновного.

Что касается непосредственного объекта преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств, то исходя из законов логики о

соотношении и объеме понятий, нужно отметить, что непосредственный объект может быть только частью родового объекта, то есть охватывать только часть общественных отношений, которые включены в родовый объект [12, с. 74, 75]. Родовым объектом преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных преступлений, являются общественные отношения, обеспечивающие установленный законодательством и взятый под охрану нормами уголовного законодательства порядок отношений в обществе, обеспечивающий безопасность движения и эксплуатацию транспорта. Считаем, что непосредственным объектом преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств, являются общественные отношения, обеспечивающие установленный законодательством и взятый под охрану нормами уголовного законодательства порядок отношений в обществе, обеспечивающий безопасность движения и эксплуатацию автомобильного транспорта. Именно этим отношениям в первую очередь причиняется вред при совершении преступлений, связанных с незаконным оборотом транспортных средств.

В теории уголовного права широко распространена также классификация преступлений «по горизонтали». Ее сущность заключается в том, что на уровне непосредственного объекта выделяются основной и дополнительные объекты. Необходимость в такой классификации возникает, если одно и то же преступление причиняет вред нескольким общественным отношениям [13, с. 150]. Основной объект – это те общественные отношения, которые являются частью родового объекта, и именно им, главным образом, преступлением наносится вред [14, с. 722]. Проведенный выше анализ свидетельствует, что основным объектом, против которого направлены преступные действия и который решающим образом влияет на определение характера общественной опасности преступления, выступают общественные отношения, обеспечивающие установленный законодательством и взятый под охрану нормами уголовного законодательства порядок отношений в обществе, обеспечивающие безопасность движения и эксплуатацию автомобильного транспорта.



В свою очередь, дополнительный непосредственный объект может быть двух видов: дополнительный обязательный объект и дополнительный факультативный объект. Дополнительный обязательный объект – это такой объект, который в данном составе преступления страдает всегда, в любом случае определенного преступления, этому объекту, как и основному, всегда причиняется вред в результате совершения преступления, или создается угроза его причинения, и без него действие или вообще не признается преступлением, или признается, однако при этом содеянное квалифицируется по другой статье УК и дополнительным факультативным объектом, который в случае совершения определенного преступления может существовать наряду с основным, а может и отсутствовать [13, с. 151]. Дополнительным непосредственным объектом являются те общественные отношения, которым наряду с основным объектом причиняется вред, или создается угроза его причинения [13, с. 152].

Выводы. Как было отмечено, в преступлениях, связанных с незаконным оборотом транспортных средств, наряду с отношениями, которые обеспечивают безопасность дорожного движения транспорта, вред всегда причиняется и отношениям собственности. Это позволяет говорить о том, что они являются дополнительным обязательным объектом рассматриваемого преступления. Он дополняет основной непосредственный объект, указывает на многочисленность общественных отношений, раскрывает вместе с основным объектом действительную сущность посягательства. Таким образом, речь идет об отношениях собственности, которые регулируются ст. 41 Конституции Украины и другими нормативно-правовыми актами. Согласно ч. 1 ст. 41 Конституции Украины каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности, и в ч. 4 указывается, что никто не может быть противоправно лишен права собственности. Право частной собственности является нерушимым. Поэтому считаем, что дополнительным обязательным объектом выступают общественные отношения в сфере собственности,

поскольку осуществляется преступное влияние на транспортное средство как особо важную социальную ценность, которая является предметом общественных отношений. Соответственно, дополнительным факультативным объектом выступают общественные отношения, обеспечивающие нормальную служебную деятельность в случае совершения посягательства должностным лицом.

Список использованной литературы:

1. Кривоченко Л.М. Класифікація злочинів за ступенем тяжкості у Кримінальному кодексі України: монографія / Л.М. Кривоченко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 120 с.
2. Квашис В.Е. Ответственность за правонарушения на транспорте / В.Е. Квашис. – М. : «Знание», 1974. – 179 с.
3. Галахова А.В. Уголовно-правовая характеристика транспортных преступлений: Учебное пособие / А.В. Галахова. – М. : МССШМ МВД СССР. – 1990. – 53 с.
4. Кичигина Е.В. Ответственность за нарушения безопасности движения городского транспорта / Е.В. Кичигина. – М. : Юрид.лит, 1966. – 124 с.
5. Касынюк В.И. Уголовная ответственность за транспортные преступления / В.И. Касынюк. – К. : «Вища школа», 1977. – 34 с.
6. Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр.
7. Закон України «Про залізничний транспорт» від 04.07.1996 № 273/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/273/96-вр.
8. Закон України «Про автомобільний транспорт» від 05 квітня 2001 № 2344-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2344-14.
9. Законі України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р. № 192/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/192/96-вр.
10. Бражник А.А. Визначення родового та видового об'єктів розголошення

слідчої таємниці / А.А. Бражник // Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія: Юрид. науки. – Вип. 5. – Т. 3, 2014. – С. 109–114.

11. Дідик С.Є. Родовий об'єкт злочинів проти правосуддя (проблеми визначення) / С.Є. Дідик // Часопис Київського університету права: Український науково-теоретичний часопис. – № 4, 2011. – С. 318–321.

12. Радутний О.Е. Кримінальна відповідальність за незаконне збирання, використання та розголошення відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю: Монографія / О.Е. Радутний. – Х. : «Ксілон», 2008. – 202 с.

13. Тацій В.Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві : монографія / В.Я. Тацій. – Х. : Право, 2016. – 256 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Козак Василий Михайлович – аспирант кафедры уголовного права № 1 Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kozak Vasily Mikhaylovich – Post-graduate student of the Department Criminal law № 1 Yaroslav Mudryi National Law University



УДК 342.92

КОДИФИЦИРОВАННЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Евгений ЛИТВИНЕНКО,
аспирант кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Аннотация

В статье проведен анализ основных видов кодифицированных актов административного законодательства в странах Европейского Союза и Украине. Рассмотрены подходы к кодификации административного законодательства. Приведены примеры различных подходов к кодификации административного законодательства. Европейский опыт кодификации административного законодательства рассмотрен на основе действующих кодексов, сформулированы предложения о принятии ряда новых кодексов в системе административного законодательства Украины. Сделан вывод о необходимости создания специального органа – Кодификационной комиссии, уполномоченной на постоянной основе проводить кодификационную работу и содействовать инновационному обновлению отечественного законодательства в данной отрасли.

Ключевые слова: кодификация, административное законодательство, консолидация, кодекс, Кодификационная комиссия, административно-правовая реформа, классическая кодификация, тематическая кодификация.

CODIFIED ACTS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION: THE COMPARATIVE LEGAL ASPECT

E. Litvinenko,
Postgraduate Student at the Department of Administrative law of Taras Shevchenko Kyiv National University

Summary

The article contains analyses of main types of codified acts of administrative legislation in the European Union member-states and Ukraine. Author revealed approaches to codification of administrative legislation. Here have been shown examples of classical codification of administrative legislation. European experience of administrative legislation codification have been shown on the example of effective codes, as well as proposals on enactment of a raw of new codes in the system of administrative legislation of Ukraine. Author has made the conclusion on the necessity to establish a special body – Codification commission, empowered to perform codification activity on constant basis and to support innovative renewal of domestic legislation in this field.

Key words: codification, administrative legislation, consolidation, Codification commission, administrative and legal reform, classical codification, thematic codification.

Постановка проблемы. Актуальность избранной темы обусловлена необходимостью комплексного обновления системы административного законодательства Украины в связи с формированием демократических институтов правового государства, обеспечением реализации и защиты фундаментальных прав человека в сфере исполнительной власти в Украине, учетом европейских стандартов деятельности органов публичной администрации.

Кодификация административного законодательства в Украине выступает одной из ведущих форм правотворчества, однако до сих пор неосуществленными остаются определенные в Концепции административно-правовой реформы и в доктрине административного права – задачи развития подотраслей административного законодательства с постепенной их кодификацией с учетом примеров стран Европейского Союза.

Целью данной статьи является описание современных подходов к разработке кодифицированных актов в странах Европейского Союза и в Украине, сравнение их основных свойств, характеристик. Задачи статьи обусловлены тем, что проведение комплексного исследования европейских подходов к кодификации административного законодательства, свойств и видов кодификационных актов административного законодательства, сравнение и определение эффективности отдельных видов систематизации административного законодательства (кодификации, консолидации, инкорпорации) имеет особое значение для стратегического обновления системы административного законодательства в соответствии с европейскими стандартами реализации и защиты прав человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

Проведенный анализ современного понимания понятия «кодификация» по-

зволил сделать вывод, что кодификационная работа является основным, центральным элементом кодификации как сложного процесса, связанного в юридической энциклопедической, монографической и научной литературе с качественной переработкой норм действующего законодательства и подготовкой кодексов. Понятие «кодификация» тесно связано с понятием «систематизация», которая рассматривается как одна из основных ее форм. В отечественной правовой литературе кодификацию законодательства рассматривают как один из основных видов систематизации законодательства, эффективную форму правотворчества, средство качественного просмотра большого нормативно-правового массива, что имеет важное значение для упрощения правового регулирования в приоритетных сферах развития законодательства.

В Украине к указанным приоритетным сферам необходимо отнести раз-



витие статусного законодательства о центральных органах исполнительной власти и их взаимодействии с гражданами, административно-процедурное законодательство, административно-процессуальное законодательство, законодательство о публичной (государственной) службе, законодательство об основах деятельности органов локальной публичной администрации и ряд других важных направлений в административно-политической, социально-культурной и экономической сферах.

Современными учеными кодификация рассматривается как средство преодоления коллизий в законодательстве, подчеркивается целесообразность рассмотрения кодификации как ключевого звена механизма совершенствования правового регулирования и универсального правового средства воздействия на содержание и форму законодательства. Ведь современное законодательство должно своевременно реагировать на социальные преобразования в обществе, освобождаться от устаревших бюрократических форм и подходов в нормотворчестве, использовать новые способы преодоления законодательных коллизий, учитывать новейшие измерения кодификационной работы, пути устранения коллизий в отраслевом законодательстве, использовать европейские подходы к кодификации, модернизации законодательных актов в различных сферах.

Важнейшими направлениями дальнейших исследований следует определить: новейшие измерения кодификационной деятельности; пути устранения коллизий в отраслевом законодательстве; использование европейской модели кодификации, модернизации законодательных актов в различных сферах; совершенствование методологического обеспечения кодификационной работы и тому подобное.

Состояние исследования. Теоретической основой исследования стали научные труды известных ученых-административистов: В.Б. Аверьянова, О.Ф. Андрейко, Н.А. Армаш, А.М. Бандурки, В.М. Бевзенко, А.И. Берлача, Ю.П. Бытьяка, Ю.В. Ващенко, М.И. Вильгушинского, Е.С. Герасименко, И.П. Голосниченко, И.С. Гриценко, П.В. Дихтиевского, Е.В. Додина, Ж.В. Завальной, Н.Ю. Задираки, Т.Е. Кагановской, Р.А. Калужного, Л.Е. Кисель, С.В. Кивалова, А.В. Кирмача, Л.В. Ковалева,

Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.А. Куйбиды, Д.Н. Лукьянца, Р.С. Мельника, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюка, С.В. Петкова, А.А. Пухтецкой, А.А. Селиванова, О.Л. Соколенко, С.Г. Стеценко, М.Н. Тищенко, В.П. Тимошука, Г.И. Ткач, Н.В. Хорошак, Ю.С. Шемученко, А.М. Школика и многих других.

Подходы европейских исследователей рассмотрены на примерах работ: П. Амселека, Г. Бребанта, Ф. Бурдо, Г.Веделя, К. Гетьера, И. Годемета, А.В. Дайсі, Ф. Жестазы, Ж. Зиллера, П. Делволве, П. Доллата, С. Касиса, Т. Ларзула, А. Лобадера, М. Ломбарда, Ж. Моро, Р. Одента, Ж.-Л. Оберта, Ж. Раза, Ж. Риверо, Б. Сейлера, Л. Филипа, К. Франчини, П.-Л. Фриера, М. Фромонта, Р. Шапоса, Ю. Шварце и других.

Цель – анализ основных видов кодифицированных актов административного законодательства в странах Европейского Союза и Украине.

Изложение основного материала. «Непосредственной целью всякой кодификационной деятельности является утверждение соответственным правотворческим органом конечного результата этой деятельности – кодификационного акта. Многообразие кодификационных актов не позволяет классифицировать их по какому-либо одному основанию. Основам, основным началам, кодексам, положениям, уставам и другим формам кодификационных актов присуще многообразие существенных свойств, характерное для нормативно-правовых актов» [1, с. 247]. Кодексы являются одной из ведущих форм кодификации законодательства и могут применяться как на национальном, так и на республиканском, наднациональном (европейском) уровнях. При этом следует отметить, что использование именно данной формы кодификации для обновления системы административного законодательства Украины имеет особое значение, поскольку, в отличие от других кодификационных актов, именно кодексы являются фундаментальным основанием правового регулирования, оказывают решающее влияние на нормативные акты данной отрасли.

В советский период также значительное внимание уделялось разработке основ законодательства Союза Советских Социалистических Республик

(далее – СССР), союзных республик. «Например, ст. 3 Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик прямо предусматривала обязательность соответствия Основам всех союзных и республиканских гражданско-правовых актов» [1, с. 249]. Важной особенностью использования кодексов является не только их основополагающее значение в данной отрасли права, но и их уникальность, единственность как законодательного акта, регулирующего порядок рассмотрения дел.

Исходя из вышеизложенного, сделан вывод о том, что некодифицированные акты законодательства должны соответствовать положениям, изложенным в кодексах, а при наличии разработанных Основ законодательства в данной сфере – двум указанным ведущим формам кодификационных актов.

В современном украинском законодательстве разработка основ остается в значительной мере недооцененной. По нашему мнению, разработка основ должна предшествовать разработке кодифицированных актов и обобщать основные положения, цели и задачи правового регулирования в предметных отраслях, подотраслях. Следует предложить разработку «Основ развития административного законодательства в Украине», основной целью принятия которых является обеспечение комплексного стратегического планирования развития важных подотраслей административного права и отрасли административного права в целом. В Европейском Союзе примером принятия так называемых основ развития законодательства в сфере внешних отношений органов публичной администрации является, в частности, принятие модельных кодексов [2].

По мнению Е.А. Гетьмана, «законодательство Украины в целом является кодифицированным. Приняты классические кодексы, регулирующие наиболее важные сферы общественных отношений (Гражданский, Гражданский процессуальный, Криминальный кодекс и др.). Вместе с тем существуют кодексы, которые достались в наследство от Советского Союза. Они требуют дальнейшего обновления, поскольку не всегда соответствуют тем отношениям, которые сложились в обществе» [3, с. 12].

В 2015 году Высшая комиссия по кодификации занималась проектами по кодификации семи кодексов: Кодекса



отношений между гражданами и администрацией, частей Потребительского кодекса, Образовательного кодекса, Кодекса о назначении пенсий инвалидам войны и жертвам войны, Кодекса дорожного движения, Кодекса морского рыболовства, Кодекса урбанизма, Кодекса транспорта.

Отдельное внимание предлагалось уделить разработке законодательной части Общего кодекса государственной службы, а также разработке общей части Кодекса публичных закупок с целью модернизации средств противодействия коррупции. Последние предложения касались анонсированных в 2015 году правительством Франции заданий транспозиции положений директив в национальный правопорядок, подготовки нового кодекса по примеру подготовленного Кодекса взаимоотношений между гражданами и администрацией.

Ссылаясь на французский пример, по нашему мнению, в процессе реформы административного права Украины целесообразно внедрить опыт правотворческой деятельности, кодификационной работы, осуществляемой специально уполномоченными органами. В частности, предлагаем создать самостоятельный орган – Комиссию по кодификации, деятельность которого следует направить на комплексную модернизацию и усовершенствование действующего законодательства Украины.

Заслуживает внимания современный опыт кодификации о собственности частных лиц на примере «Общего кодекса о собственности частных лиц» (далее ОКЧЛ) [5], объединяющий законодательные положения, которые определяют правовой статус имущества, принадлежащего лицам публичного права.

В частности, в ОКЧЛ получили нормативное закрепление: 1) порядок приобретения имущества на платной и бесплатной основе; 2) процедуры приобретения имущества во Франции и особенности иностранного имущества; 3) виды имущества, которые относятся к публичному имуществу; 4) виды имущества, которые относятся к частному имуществу; 5) порядок рассмотрения споров о принадлежности имущества к публичной или частной сфере; 6) порядок осуществления операций с недвижимостью; 7) специфические положения о заморских департаментах и имеющемся в них имуществе.

Отдельным видом кодификационных актов являются «комплексные» кодифицированные акты законодательства. «В кодифицированный акт, конечно, можно поместить нормы, относящиеся к разным отраслям права. Практика кодификационной деятельности знает достаточно примеров такого рода, но при создании комплексных кодифицированных актов законодатель не может не учитывать известных границ, за пределами которых разнородность норм не позволяет осуществлять их объединение в одном акте. Нужно учитывать и существующую кодификацию отраслей права, нецелесообразность вынесения за ее рамки уже кодифицированных норм или их дублирования в актах «комплексной кодификации» [1, с. 246].

Виды кодексов могут быть определены в зависимости от вида использования кодификации (общая кодификация, отраслевая кодификация, специальная и межотраслевая кодификация; первичная кодификация и повторная кодификация). Классификация кодексов осуществляется по следующим основаниям:

1) по предмету регулирования (правоохранительные кодексы, природно-ресурсные кодексы, транспортные кодексы);

2) по объекту кодификации (общие кодексы, отраслевые кодексы, специальные и межотраслевые кодексы);

3) по степени учета инновации (классические кодексы; новейшие инновационные кодексы);

4) по сфере применения (общегосударственные, республиканские, предметные, отраслевые, материальные либо процессуальные).

Свойства кодексов как формы кодификационного акта характеризуются тем, что именно в кодексе обеспечивается детальное правовое регулирование общественных отношений, подпадающих в своей совокупности под отрасль права либо под правовой институт, причем исключается необходимость дальнейшей конкретизации его положений в других законодательных актах. «Эта особенность кодекса вытекает, прежде всего, из его формы, сочетающей в себе и свойство правотворческого акта, и результат деятельности по систематизации правовых норм. Именно в кодексе двоякая сущность кодификационной деятельности проявляется наиболее отчетливо» [1, с. 261].

Следующим важным свойством кодексов следует признать их значительный объем по количеству закрепленных правовых норм. Исходя из задач принятия кодекса, в его рамках необходимо обеспечить всю полноту правового регулирования, что усложняется достаточно разнообразным кругом общественных отношений, их усложнением и модернизацией, а также необходимостью детализации в правовых нормах инструментов, обеспечивающих их реализацию. В отличие от Основ законодательства, в кодексах детализируется правовое регулирование, таким образом обеспечивая самостоятельность кодифицированных положений и эффективность их применения на практике.

Отличительной особенностью кодексов является их структура, в которой отображаются нормы, регулирующие общие и специальные положения подотрасли или правового института. Следует отметить, что в современных европейских кодексах структура значительно отличается от классических отечественных кодексов, где можно встретить распределение на главы, разделы, подразделы. Европейские кодексы отличаются в первую очередь тем, что их структура определяется важностью объекта кодификации, приоритетами защиты прав человека. При этом обеспечиваются эффективные меры прекращения незаконной деятельности, судебного обжалования незаконных актов. Многие современные европейские кодексы приняты путем консолидации действующего законодательства и содержат сравнительные таблицы, в которых проиллюстрированы место, нумерация правовых норм в предыдущих и действующем кодексе.

Выводы.

1. На современном этапе развития системы административного законодательства Украины значительно обостряются проблемы модернизации, часть из них может быть решена путем принятия новых либо обновления действующих кодексов.

2. Европейский опыт кодификационной деятельности показывает примеры создания специальных кодификационных комиссий, занимающихся вопросами кодификации всех отраслей, подотраслей, правовых институтов. Автором предложено внедрение в Украине постоянно действующего специального органа по кодификационной работе – Комиссии по кодификации.



3. Обоснована необходимость разработки «Основ развития административного законодательства в Украине» для обеспечения единых подходов к стратегическому планированию развития существующих и внедрения новых элементов системы административного законодательства, в том числе касательно кодификационной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Правотворчество в СССР / Под ред. проф. А.В. Мицкевича. – Москва : «Юридическая литература», 1974. – 320 с.

2. Council of Europe. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' // Data base «Council of Europe» URL : <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=C.M>.

3. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є.А. Гетьман ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2010. – 20 с.

4. Rapport annuel 2015 de la Commission supérieure de codification // Database «Council of Europe» URL : https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/10346/120114/version/3/file/rapport_annuel_CSC_2015.pdf.

5. Code général de la propriété des personnes publiques: l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006, version consolidée au 28 octobre 2016 URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070299&dateTexte=20080505>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Литвиненко Евгений Юрьевич – аспирант кафедры административного права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lytvynenko Yevhen Yuriiovich – Postgraduate Student at the Department of administrative law of Taras Shevchenko Kyiv National University

eugenytyv@gmail.com

УДК 347.763(477) (045)

FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF CONTRACT RELATIONS IN THE FIELD OF TRANSPORT SERVICES PROVISION

Irina LUKASEVICH-KRUTNYK,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of of International Law and European Integration of Ternopil National Economic University

Summary

The article deals with the study of the formation and development of legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision. It analyzes the development of contractual relations regulation in the field of transport services provision from the time of Roman private law up to nowadays. Particular attention is paid to the legal regulation of transport services in the acts of codification of civil law, which are acted on Ukrainian lands at different periods of time. On the basis of the conducted research, there were formulated the main historical stages of the legal regulation development of contractual relations in the field of transport services.

Key words: transport services, contract of carriage, legal regulation of transport services, act of codification of civil law.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫХ УСЛУГ

И. Лукасевич-Крутнык,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права и европейской интеграции Тернопольского национального экономического университета

Аннотация

Статья посвящена исследованию становления и развития правового регулирования договорных отношений в сфере предоставления транспортных услуг. В ней проанализировано развитие регулирования договорных отношений в сфере предоставления транспортных услуг со времен римского права до настоящего времени. Отдельное внимание уделяется правовому регулированию транспортных услуг в актах кодификации гражданского законодательства, которые в разные периоды времени действовали на территории Украины. На основе проведенного исследования сформулированы основные исторические этапы развития правового регулирования договорных отношений в сфере предоставления транспортных услуг.

Ключевые слова: транспортные услуги, договор перевозки, правовое регулирование отношений транспортных услуг, акты кодификации гражданского законодательства.

Statement of the problem in general and its connection with the important scientific and practical tasks. Having chosen a course on the European integration, Ukraine has embarked on a number of reforms in various spheres of public relations, including the field of legal regulation of contractual relations for the provision of transport services. In this context, the main task is to bring Ukraine's legislative base to the European standards. This

requires a thorough and comprehensive scientific and theoretical analysis of the current state of legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision taking into account the historical preconditions for their emergence and development in the civil law of Ukraine.

The analysis of recent researches and publications, which the author relies on and which initiated the solution of this problem; the allocation



of previously unsolved parts of the general problem, which are dealt with this article. Separate aspects of legal regulation development of contractual relations in the field of transport services were the subject of study in the works of both domestic and foreign scholars. They are the following ones: I.O. Bezlyudko, O.E. Blazhivska, M.I. Braginsky, I.V. Bulgakov, V.V. Vitryansky, E.M. Derkach, I.A. Dikovska, A.V. Klepikova, T.O. Koliakskovska, O.S.Kuzhko, V.V.Luts, O.M.Nechiporenko, G.V. Samoilenko, L.Ya. Svystun, E.D. Streltsova, N.V. Fedorchenko, M.L. Shelukhina and others. However, in the doctrine of civil law of Ukraine a comprehensive study of the genesis of legal regulation of contractual relations in the field of providing transport services through the prism of acts of civil legislation codification which are acted on Ukrainian lands is remained without the attention of scientists.

Formulation of the goals in the article. The purpose of this article is to study the genesis of legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision, to distinguish historical stages of the development of legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision.

Presentation of the main research material with the full justification of the received scientific results. Characterizing the historical preconditions for the emergence of obligations for the provision of transport services in the law of Ukraine, it should be noted that the roots of the contractual law of the most European countries, including Ukraine, reach the Roman private law.

The Romans have created a legal framework for a wide range of treaties. This ensured the proper development of economic, including trade relations. However, the Romans distinguished neither a group of service contracts, nor an independent contract of carriage. The provision of services was regulated within one of the consensual contracts – a contract of employment (*locatio conductio*), which covered in Roman law a fairly wide range of relations for reciprocal use of things, the execution of works and the provision of services. In Roman private law there were three types of employment contract: the hiring of a thing (*locatio rei*) is a prototype of the contract of employment

(lease); contract of employment (*locatio conductio operis*) is a prototype of a contract of work, which also included a transportation; hiring of a workforce (*locatio conductio operarum*) or hiring of services is a prototype of an employment contract [1, p. 164].

It indicates that the contracts of carriage in Roman private law were settled within the framework of the contract of employment (*locatio conductio operis*). Therefore, we can assume that the genealogical roots of the modern contract of carriage date back precisely from *locatio conductio operis*.

It is interesting to study the first written sources of Ukrainian law that is the sources of law in Kievan Rus', taking into consideration the legal regulation of the contract of carriage. Just in the first memorials of the law of Kievan Rus', in particular, in the Treaty of Rus' with Byzantium in 911, there is a memorial about the carriage by waterways. The treaty established the mutual obligations of the Rus' and Byzantines, related to the preservation of an alien ship's property broken down on the shore until a legitimate possessor appearing. In Western Europe, in this case, the property belonged to the owner of the shore [2, p. 75].

The existence of international transportation in Kievan Rus' indicates that the overseas trade formed the basis of economic system of Kievan Rus', since one of the largest world commodity flows «from the Vikings to the Greeks» passed through Kiev along the Dnieper River, crossed the Black Sea and finished in Constantinople -the trade center. Every year about 50 thousand tons of goods were transported to Byzantium through Kiev. In Kievan Rus' the tax meant the tax paid for the transportation of goods, the transfer of cattle across the borders of certain territories. There was a duty (tax) «dry» concerning the land transportation of goods and a duty «water» concerning transportation of goods on water [3, p. 71].

Despite the active implementation of transportation both within the country and international transportation, there is not a legal regulation of contractual relations of carriage in the written sources of Kievan Rus'. So, in the first codified act – the Russian Pravda of the XI-XII centuries, the contractual relations of transportation are not mentioned [4, p. 9].

In the Statutes of the Grand Duchy of Lithuania in 1529, 1566 and 1588, the transport relations also did not receive a legal regulation. Investigating the development of the Institute of contractual obligations to provide services in domestic law, N. V. Fedorchenko suggests that the genealogical roots of the modern service contract originate in the *locatio conductio operarum*. Therefore, in the scientist's opinion, in the Lithuanian statutes of 1529, 1566, 1599 which indicate about a higher level (in comparison with the time of Kievan Rus') of economic development, the contractual commitments on the provision of services are regulated by the provisions of the free hiring relationship [5, P. 6.9]. However, the norms of the specified Lithuanian charter can hardly be called the sources of regulation of such a variety of contractual relations for the provision of services as transportation. The contract of carriage among other treaties in the Statutes is not regulated; in Chapter 26 in the Charter of the Grand Duchy of Lithuania in 1529 there are some mentions about the passage on the roads [4, p. 19].

In the Code of Conduct (1649) in Chapter IX, the mention for the transport is stated, not like a contractual relationship, but in the context of tax relations. In particular, it is prohibited to charge a fee for transportation from servants, nobles and children of knights, from foreigners for their passage through the bridges. The perpetrators were liable in the form of a triple reimbursement of the pledged fee and physical punishment (whipping) (Chapter IX, «About duties and transporting and about bridges») [4, p. 321].

Thus, on the territory of modern Ukraine from the time of Kievan Rus' (Xth century.) until the end of the XVIIIth century in the written sources of law and acts of codification of civil legislation on Ukrainian lands there is no legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision. Some transport acts are mentioned, but in the context of regulating others, not contractual relations. We suggest to name this period of legal regulation genesis of contractual relations of transportation as the period of origin.

The next period of legal regulation development of contractual relations in the sphere of rendering transport services is



characterized by the adoption of codified acts on Ukrainian lands which were a part of different states. We propose to name this period as the period of formation of legal regulation.

In «The rights that the Little Russian people are condemning», in 1793 there were fixed the provisions that were tangent to the regulation of transport by water. Thus, Article 1 of Chapter 18 of the Rules refers to «water ports» and the legal consequences of the occurrence of force majeure in the transport of goods and other things [4, p. 634].

In other acts of codification of civil legislation in the Ukrainian lands, adopted at the end of the XVIIIth – the beginning of the nineteenth century, there is no legal regulation of contractual transportation relations. Thus, the Galician Civil Code or the Civil Code of Eastern Galicia in 1797 [6] did not allocate a contract of carriage among other treaties. However, one should not underestimate its significance. This Code, one of the first in the territory of Eastern Galicia and Bukovina (the present territory of Ukraine), reflected in a new way the approach to legal regulation of hiring of works and services and, more importantly, for the first time, distinguished between contractual obligations for the performance of works and the provision of services [5, P. 11]. Thus, according to the Art. 263 of Chap. XVIII of the Code the service of persons may be promised for a certain amount of money, which is the hiring of works or services. Subsequently, the Code became the basis for the General Civil Code of the Austrian Empire in 1811.

In the General Civil Code of the Austrian Empire in 1811, the contract of carriage is also not allocated among other treaties. Chapter 26 of this codified act is governed by personal service contracts, which, according to § 1151, arise «if anyone undertakes to render services or manufacture a particular subject for a certain monetary remuneration» [4, p. 1123]. However, the adoption of the Civil Code of 1811 had a significant positive impact on the development of Galicia. The clear procedure for the conclusion of trade agreements, the certainty of the rights and obligations of counteragents in the treaties, contributed to the effective settlement of civil relations, the exit of Galicia from a state of economic decline. A characteristic

feature of the Austrian Civil Code of 1811 is its in some way cumbersome structure, which may seem arbitrary. However, in general, the conciseness and insufficient theoretical basis of the code make it possible to reveal the flexibility in the interpretation [7, p. 93].

In the Collection of Little Russian Rights in 1807 [4, p. 885], as in previous acts, the contract of carriage is not even mentioned. There is not only mentioned about this agreement, but also about the contracts on the provision of services in general.

An important role in the formation of legal regulation of contractual transport relations on the territory of most part of modern Ukraine played the Code of Law of the Russian Empire in 1832 It carries the first mention of contractual obligations. However, the «transportation of people and things by land and water transportation» is not identified as an independent type of civil law contract, but as one of the possible items of «contract and supply» (Article 1738 Chapter 3 on contracts and supplies in general, Section 3 On the obligation concerning the treaties on property in ownership, Book 4 On obligations to contracts). Such an approach in the act of codification of the legislation in Russian Empire at the beginning of the XIXth century testifies to the reception of Roman private law, where, as noted above, the contract of carriage was regulated within the framework of the contract of employment [8, p. 183].

The Code of Local Laws of the Provinces in 1837 [8, p. 239] was the last attempt to codify Ukrainian civil law within the Russian Empire. It had a fairly ramified system of contracts. In this case, many of them establish special legal norms in comparison with the all-Russian law, or generally provide specific legal constructions [9, p. 66]. In the Code the treaties of donation, mines, purchases, etp. were settled. In addition to the rules relating to certain types of contracts, the Code also contained provisions on the drafting, implementation, execution and termination of contracts, the provision of contracts and obligations [10, p. 100]. However, relations under the contract of carriage in the Warehouse were not regulated. However, this codified act has not yet acquired the status of an official one.

Since the end of the nineteenth century the legal regulation of transport services has been gaining new trends. We suggest to name this period as a period of transformation. Describing mainly codified acts of civil law, it is impossible not to draw attention to an act in which the contractual relationship with the provision of transport services was not the first time received an independent legal regulation. This is the General Statute of Russian Railways of the Russian Empire, adopted in 1885. It fully reflected the contemporary conditions of socio-economic development. Its adoption was conditioned by the active construction of railways, which required the adoption of special legislation in this area.

The position of the civilist doctrine of that time was reflected in legislative initiatives. So, at the beginning of the XXth century a draft of Civil Code of the Russian Empire of 1905 was developed. This codified act played an important role in the genesis of legal regulation of contractual transport relations, since the carriage, for the first time at the level of the codified act, is considered as an independent variant of the contract, along with the other contractual constructions, such as sale, mine, donation, hiring, and so on.

The contract of carriage was set out in Chapter XI in Section II of the Contract Commitment (Book V Obligatory Law). The chapter was divided into four sub-headings: I. General provisions. II Passenger transportation. III Freight. Iv Luggage transportation [8, p. 617–621].

The developed project of Civil Code of the Russian Empire could not be checked by time or practice, since it did not come into force.

Despite the increasing importance and role of transport as an important sector of the economy, in the first half of the twentieth century, its legal regulation is not properly regulated in Ukraine. Thus, in the codified act of civil law – the Civil Code of the Ukrainian Socialist Soviet Republic of 1922 [8, p. 679] on the contract of carriage among the obligations arising from treaties is not mentioned. The legal regulation of contractual relations with the provision of transport services until the middle of the twentieth century was carried out at the level of by law-making acts passed



by the government of that time (transport statutes and codes) and transport ministries (transport rules).

The active development of legal regulation of transport services accounts for the second half of the twentieth century. The first step in this way was the adoption of the Fundamentals of Civil Legislation of the USSR and the Union Republics of 1961, where contractual transportation relations were regulated by a separate Chapter 9 – «Transportation». Although the Chapter consisted of only six articles (Articles 72-77), the meaning of the Fundamentals in the establishment of legal regulation of the contract of carriage on the territory of Ukraine can not be underestimated, since it was the first consolidation of the codified norms on the contract of carriage as an independent civil law contract in the codified act of civil law, which has become an official status.

The foundations of the civil legislation of the Union of Soviet Socialist Republics and the Union republics in 1961 created the ground for the formation of the next system of legal regulation of goods, passengers and baggage carriage. The norms of the foundations of civil law were reproduced in the Civil Code of the Ukrainian Soviet Socialist Republic in 1963 [8, p. 940]. In this code, the transport relationship is highlighted as a separate type of contractual obligation in Chapter 30 «Transportation», which consisted of 11 articles. The detailed regulation of the contractual relations of carriage by certain types of transport was carried out by transport codes and statutes, as well as by the rules of carriage, by the corresponding types of transport.

Insignificant period of time relations under the contract of carriage were regulated by the Fundamentals of Civil Legislation of the Union of Soviet Socialist Republics and the Republics in 1991 [8, p. 1113]. In Chapter 13 of the Fundamentals (seven articles), the definition of the concept of a contract for the carriage of goods and a contract for the carriage of passengers and baggage was established (similar to the definition of the concept of these contracts in the Civil Code in 1963), the provisions on the carriage of public transport, the norms of the agreements on the organization of transport, norms of the conditions of

the contract for the carriage, liability of the carrier for loss, shortage and damage to the cargo and luggage. In addition, as an independent form of transportation contracts, a contract of transport forwarding has been allocated for the first time.

With the proclamation of Ukraine's independence in the legal regulation of the transport services provision, there have been numerous changes due to the transition of Ukraine to a market economy and the signing of the Association Agreement with the European Union (modern period). Gradually, an own system of legal regulation of contractual relations for the provision of transport services began to form in Ukraine.

The private legal framework for regulating all contractual relations, including relations in the field of providing transport services are formulated in the provisions of the main codified act of civil legislation – the Civil Code of Ukraine of 16 January 2003, the Transport Treaty is devoted to Chapter 64 of this Code, which generally contains 21 articles (Art. 908 – 928). The norms of the Civil Code of Ukraine do not reflect the peculiarities of the carriage of goods, passengers, luggage, mail by various modes of transport, and contain the most general provisions for all transportation contracts.

Legal regulation of cargo transportation is regulated also by Chapter 32 of the Commercial Code of Ukraine of January 16, 2003 (Articles 306 – 316, a total of 11 articles).

The system of legal regulation of contractual relations for the provision of transport services is outlined in the norms of paragraph 2.3. 908 of the Civil Code of Ukraine, according to which the general conditions of carriage are determined by this Code, other laws, transport codes (charters), other normative legal acts and rules issued in accordance with them. Conditions of carriage of cargo, passengers and luggage by separate means of transport, as well as the responsibility of the parties in respect of these transportation shall be established by agreement, unless otherwise provided by this Code, other laws, transport codes (charters), other normative legal acts and rules issued in accordance with them.

That is, the peculiarities of providing transport services by certain types of

transport are determined by special legislation in this area, which consists of: transport codes (for example, the Air Code of Ukraine of May 19, 2011 and the Code of Commercial Seafaring of Ukraine of May 23, 1995), special laws (for example, The Law of Ukraine «On Transport» of November 10, 1994, the Law of Ukraine «On Railway Transport» dated July 4, 1996, etc.), transport charter (Statute of railways of Ukraine, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from 6 April 1998, and still remain in force in the territory of Ukraine Statute of inland water transport of the USSR, approved by the decision of the Council of Ministers of the USSR of October 15, 1955 and the Charter of Road Transport of the USSR, approved by the decision of the Council of Ministers of the USSR of June 27, 1969), the rules, Issued in accordance with them (Rules for carriage of passengers, luggage and cargo by the railways of Ukraine, approved by the order of the Ministry of Transport and Communications of Ukraine dated from December 27, 2006) and other normative-legal acts.

Conclusions from the given research and prospects for further developments. Thus, the above-mentioned study on the formation and development of legal regulation of contractual relations in the field of transport services on the territory of Ukraine allows to distinguish the following main periods of its evolution.

The period of the conception of legal regulation of contractual relations in the field of providing transport services (Xth century – the end of the XVIIIth century) is characterized by the lack of legal regulation of contractual transport relations in written sources of law and acts of codification of civil legislation in Ukrainian lands. Some transport acts are mentioned, but in the context of regulating others, not contractual relations.

The period of legal regulation of contractual relations with the provision of transport services (the end of the XVIIIth century – the end of the XIXth century) is characterized by the first mention of carriage in contractual obligations, but only as one of the varieties of the contract. In the majority of the same codified acts of civil legislation in the Ukrainian lands the



legal regulation of contractual relations in the field of providing transport services is absent.

The period of transformation in the legal regulation of contractual relations with the provision of transport services (the end of the XIXth century – the end of the XXth century) is characterized by numerous changes. So, at the end of the nineteenth century – at the beginning of the twentieth century the Civil law doctrine and projected acts of civil law recognize the contract of carriage as an independent contract among other civil law contracts. However, in the first half of the twentieth century the transportation services despite their growing role and significance do not receive proper legal recognition. In the second half of the twentieth century the contract of carriage is recognized as an independent civil law contract at the legislative level, however, it acquires a planned character.

The modern period of legal regulation of contractual relations in the sphere of provision of transport services (1991–2017) is characterized by the transition to the private legal principles of regulation of relations in the sphere of rendering transport services, reflected in the norms of the Civil Code of Ukraine, transport codes, statutes and rules. However, the system of legal regulation of contractual relations established in this area is not perfect, since it contains a number of legislative acts that do not correspond to modern realities and contain obsolete norms. In addition, a large part of the norms governing such contractual relationships is contained in numerous sublegal regulations in which the transport services user often remains a less secure party. Therefore, on the way of approximation of Ukrainian legislation to the norms adopted by the party of European Union, it should be taken into account and eliminated the shortcomings in the modern system of legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision.

List of references:

1. Основи римського приватного права. Підручник / В.І. Борисова, Л.М. Баранова, М.В. Домашенко та ін. ; За заг. ред. В.І. Борисової та Л.М. Баранової. – Х. : Право, 2008. – 224 с.

2. Іванов В.М. Історія держави і права України : підручник / В.М. Іванов. – К. : КУП НАНУ, 2013. – 892 с.

3. Гребельник О.П. Митна справа. [текст] підручник. 4-те вид. оновл. та доповн. / О.П. Гребельник – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 472 с.

4. Кодифікація цивільного законодавства на українських землях: Т.1 / Уклад.: Ю. В. Білоусов, І.Р. Калаур, С.Д. Грицько та ін. / За ред. Р.О. Стефанчука та М.О. Стефанчука. – К. : Правова єдність, 2009. – 1168 с.

5. Федорченко Н.В. Договірні зобов'язання з надання послуг: проблеми теорії і практики: монографія / Н.В. Федорченко. – К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2015. – 328 с.

6. Гражданский кодекс Восточной Галиции 1797 г. = Codex civilis pro Galicia Orientali anni MDCCXCVII / Пер. с лат. А. Гужвы ; Под ред. О. Кутеладзе, В. Зубаря. – М. : Статут; Одеса, 2013. – 536 с.

7. Бойко І. Правове регулювання цивільних відносин на українських землях у складі Австрії та Австро-угорщини (1772–1918 рр.) / І. Бойко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. – Випуск 57. – С. 88–96.

8. Кодифікація цивільного законодавства на українських землях: Т. 2 / Уклад.: Ю.В. Білоусов, І.Р. Калаур, С.Д. Грицько та ін. / За ред. Р.О. Стефанчука та М.О. Стефанчука. – К. : Правова єдність, 2009. – 1240 с.

9. Блажівська О.Є. Звід місцевих законів західних губерній як пам'ятка кодифікації цивільного законодавства на українських землях / О.Є. Блажівська // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 3. – С. 60–68.

10. Луць В.В. Кодифікація договірного права в Україні (короткий історичний огляд і сучасні проблеми) / В.В. Луць // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 2. – С. 99–107.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lukasevich-Krutnyk Irina Stepanovna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of of International Law and European Integration of Ternopil National Economic University

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лукашевич-Крутнык Ирина Степановна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права и европейской интеграции юридического факультета Тернопольского национального экономического университета

lukru@ukr.net



УДК [351.713:336.2](477)

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАСХОДАМИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Григорий ЛУЧЕНЦОВ,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

Аннотация

Статья посвящена исследованию эффективного средства противодействия коррупции – антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц. На основании анализа положений Конвенции ООН против коррупции 2003 года, Гражданской и Уголовной конвенций Совета Европы о борьбе с коррупцией 1999 года доказано наличие международно-правовых оснований для внедрения такого контроля, а также отсутствие нарушения прав человека и основных свобод при обнаружении для широкой общественности содержания антикоррупционных имущественных деклараций. Основываясь на положительном опыте Словении, Македонии, Сербии, Латвии и Румынии, определены основные элементы механизма осуществления антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц.

Ключевые слова: контроль за расходами физических лиц, противодействие коррупции, антикоррупционные мероприятия, нарушения прав человека, финансовый контроль.

FINANCIAL CONTROL OVER INDIVIDUALS' EXPENDITURES AS AN EFFECTIVE MEAN TO COMBAT CORRUPTION

G. Luchentsov,
Applicant

Kharkiv National University of Internal Affairs

Summary

The article is focused on the research of one of the effective anti-corruption tools – anti-corruption financial control over individuals' expenditures. The United Nations Convention against Corruption (2003), Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (1999), Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (1999) have been analyzed. As a result, it has been proved that there are international legal frameworks for the establishment of such control, as well as the absence of violations of human rights and fundamental freedoms in the obligation to disclose to the general public detailed information concerning financial situation and property portfolio of public officials. Based on the positive experience of Slovenia, Macedonia, Serbia, Latvia and Romania, key elements of the mechanism for the implementation of anti-corruption financial control over individuals' expenditures have been determined.

Key words: individuals' expenditures control, anti-corruption, anti-corruption tools, human rights violations, financial control.

Постановка проблемы. Коррупция в широком смысле представляет собой использование лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, своих служебных полномочий или связанных с ними возможностей для получения любой неправомерной выгоды или привилегий для себя или других лиц. Такое определение вытекает из положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанной 31 октября 2003 [1], Гражданской конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией, подписанной 4 ноября 1999 [2], Уголовной конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией, подписанной 27 января 1999 [3].

Осознание исключительной опасности коррупции для жизнедеятельности и устойчивого развития общества обусловило необходимость принятия указанных международно-правовых

документов, в которых государства-подписанты обязались ввести единые подходы к пониманию коррупции и мер противодействия этому явлению на национальном уровне, а также скоординировать усилия для принятия эффективных совместных мероприятий по противодействию коррупции на международном уровне. Так, в преамбуле к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.) высказывается убеждение, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общества и экономики всех стран, что обуславливает исключительное важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней [1].

Для противодействия коррупции и осуществления эффективного финансового контроля за доходами и расхода-

ми лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, предлагается ряд мер, к которым относится установление ответственности за коррупционные и связанные с ними правонарушения, создание государством специального независимого органа, основной задачей которого является разработка государственной политики и осуществление конкретных мер противодействия коррупции, особые правила отбора лиц на публичную службу, прохождения службы и продвижения по службе, выхода в отставку; введение особого порядка осуществлением государственных закупок и контроля за государственными финансами; предотвращение коррупции в деятельности юридических лиц частного права и тому подобное.

Заметим, что среди этих мероприятий особое место занимает осуществление финансового контроля за рас-



ходами лиц, которые потенциально имеют возможность осуществить коррупционные правонарушения. Несмотря на очевидную эффективность этого способа противодействия коррупции, многими странами, в состав которых входит и Украина, его возможности используются недостаточно. К тому же, приверженцы существующих коррупционных схем, чиновники и другие коррумпированные лица, заинтересованные в том, чтобы в законодательства стран не вводились нормы, закрепляющие положения по осуществлению контроля за расходами физических лиц, лоббируют позицию о нарушении прав человека при принятии в государстве соответствующих законодательных норм и осуществлении соответствующих мероприятий.

Зачаточный уровень имплементации указанных положений в законодательство Украины, отсутствие достаточной практики их применения, определенное противодействие со стороны чиновников и объясняют отсутствие глубоких научных исследований по указанной проблематике, поэтому уровень научной разработанности данной тематики является весьма низким.

Целью исследования является обоснование правомерности и определение основных элементов механизма осуществления антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц.

Для достижения этой цели сформулированы и решены следующие задачи:

1) проанализированы международно-правовые источники, являющиеся основой для внедрения антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц;

2) изучен опыт отдельных европейских стран, применяющих контроль за расходами физических лиц;

3) найден ответ на вопрос о соответствии указанного контроля и обнародования результатов антикоррупционного декларирования доходов и расходов физических лиц основополагающим правам и свободам человека;

4) на основании анализа положительного опыта зарубежных стран в сфере противодействия коррупции определены основные элементы механизма осуществления антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц.

Для достижения этой цели использованы такие методы, как диалектический, сравнительно-правовой, формально-логический, статистический, а также метод системно-структурного анализа.

Изложение основного материала.

Антикоррупционный финансовый контроль за расходами физических лиц, являясь одним из составляющих системы противодействия коррупции, представляет собой осуществление со стороны уполномоченных государственных органов и общественности контроля за соответствием расходов физического лица его официально декларируемым доходам. Для этого обязанностью лиц, претендующих на должности, которые уполномочивают на выполнение функций государства или местного самоуправления, работают на этих должностях или выходят в отставку, является представление финансовой декларации. Антикоррупционная декларация должна обязательно включать доходы и имущество подотчетного лица, а также и расходы, которые были осуществлены лицом в течение отчетного периода. Декларация подается также и в отношении доходов, имущества и расходов членов семьи и других лиц, связанных с подотчетным.

В Украине правовое регулирование соответствующих отношений сегодня осуществляется в основном законодательством, посвященным борьбе с коррупцией, а формирование института финансового контроля за расходами физических лиц в настоящее время находится в зачаточном состоянии. Соответствующую нормативную базу украинский законодатель принял в 2014 году – это Закон Украины «О предотвращении коррупции» [4], но правоприменение едва сдвинулось с мертвой точки после обнародования первых деклараций чиновников. Ученым юристам предстоит осуществить много исследований, чтобы весь заложенный в законодательство механизм осуществления антикоррупционного финансового контроля эффективно заработал и в Украине. На данном этапе понятийно-категориальный аппарат еще недостаточно разработан, не произведены весомые аналитические исследования, не сформулированы предложения для правотворческих и правоприменительных институтов.

Заметим, что необходимо активнее изучать опыт стран, которые не допустили широкого распространения коррупции или успешно противодействуют этому негативному явлению, снижая уровень его распространения до минимального. Особое внимание следует обратить на опыт, который доказывает эффективность такого способа, как обязательное декларирование одновременно доходов и расходов лиц, уполномоченных на выполнение функций государства и местного самоуправления.

Рассматривая декларирование доходов физических лиц в контексте финансовой безопасности Украины, Е. Дмитренко обращал внимание на необходимость включения в декларацию информации по расходованию средств, но ученый не останавливался подробно на механизме осуществления контроля за расходами физических лиц и его возможной роли в обеспечении финансовой безопасности Украины [5, с. 44].

По мнению Дмитрия Котляра и Ляуры Поп, имущественные декларации публичных служащих являются мощным инструментом для предотвращения коррупции, выявления незаконного обогащения и конфликта интересов. Эти авторы, основываясь на проведенных Всемирным банком исследованиях, отмечают, что более 150 стран мира ввели требования о декларировании имущества своих публичных служащих [6].

Очевидно, что декларирование имущества публичных служащих должно осуществляться таким образом, чтобы информация, которая является обязательной для внесения в декларацию, позволяла выявить признаки коррупционного правонарушения, о которых могут свидетельствовать необоснованные изменения в имущественном состоянии декларанта или членов его семьи. Для этого декларация должна отражать информацию о доходах и имуществе (недвижимое и движимое) лица на момент начала выполнения функций государственного служащего, все виды доходов за текущий год, а также расходы, осуществленные за этот период. Последние делятся на расходы, осуществленные на приобретение и содержание недвижимого имущества, транспортных средств, приобретение



ценных бумаг и других активов, в том числе вкладов в банках, а также расходы, обусловленные выполнением обязательств финансового характера, а также другие расходы.

Установление обязанности по декларированию публичными служащими доходов и расходов является очень важным, но лишь первым шагом к эффективному использованию данного метода контроля за расходами для противодействия коррупции. Мировой опыт показывает, что эффективность этого метода значительно повышается при условии, что декларации публичных служащих публикуются в обязательном порядке. Так поступают, по результатам исследования Всемирного банка, 70% стран Европы и Центральной Азии, а также 97% стран ОЭСР (Organisation for Economic Cooperation and Development) с высоким доходом. При этом, как отмечают исследователи, количество стран, которые обнародуют информацию по имущественным декларациям в сети Интернет, постоянно растет [6].

Вполне естественно возникает вопрос: не является ли обнародование деклараций об имуществе, доходах и расходах публичных служащих нарушением права на приватность? Конвенция Совета Европы о защите прав и основных свобод (1950 г.) [7] в ч. 1 ст. 8 устанавливает, что каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции. Часть 2 этой статьи гласит, что органы государственной власти не могут вмешиваться в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений для охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Вопрос о том, имеет ли место нарушение ст. 8 Конвенции в случаях, когда государство обязывает публичного служащего обнародовать сведения об имуществе, доходах и расходах, которые содержатся в антикоррупционной декларации, нашел ответ в решении Европейского суда по правам человека по делу Выпич против Польши (Wybuch

v. Poland), жалоба № 2428/05, решение от 25 октября 2005) [8].

В этом деле заявитель жаловался на то, что как член муниципального совета города Квидзын (Kwidzyn) он был обязан раскрыть подробную информацию о своем финансовом состоянии и документы о собственности. Декларация должна быть в дальнейшем напечатана в Публичном информационном бюллетене, доступном населению по Интернету, наряду с декларациями других членов совета, а в случае непредставления такой информации он терял свой месячный заработок. Заявитель утверждал, что публикация может сделать его и его семью мишенью для преступников.

Хотя такая мера и была вмешательством в частную и семейную жизнь заявителя, Европейский Суд установил, что она была необходимой в демократическом обществе для предотвращения преступлений, в данном случае – коррупции в политике. В этом контексте использование Интернета для публикации такой информации служило гарантией того, что выполнение обязательства по раскрытию сведений о доходах и собственности чиновника придавало реальную возможность для ее публичного изучения и обсуждения. По мнению Европейского Суда, у общества есть правомерный интерес в понимании того, что муниципальная политика прозрачна, и доступ к декларациям в Интернете делает доступ к такой информации эффективным и простым. Без такого доступа обязательство не имеет практического значения или настоящего влияния на степень информированности населения о политическом процессе.

На основании этого Европейский Суд не признал нарушением ст. 8 Конвенции обязанность публичного служащего предоставлять сведения о финансовом состоянии с последующим обнародованием их через Интернет.

Таким образом, следует сделать вывод, что установление обязанности по внесению в антикоррупционные декларации сведений о финансовом состоянии, в том числе и о расходах публичных служащих, с последующим их обнародованием, в том числе и через Интернет, является распространенной практикой стран, имеющих хорошие результаты в предупреждении и проти-

водействии коррупции. Обнародование информации о финансовом состоянии указанных лиц хотя и представляет собой вмешательство в частную и семейную жизнь, но не может признаваться нарушением ст. 8 Конвенции о защите прав и основных свобод.

Для осуществления контроля за расходами публичных служащих в любом государстве необходимо создание и надлежащее функционирование органов, которые будут осуществлять проверку информации, представленной в декларациях. Учитывая наличие значительного количества таких деклараций, ограниченность средств, которые могут быть выделены на администрирование в этой сфере, а также опасность «выборочного» контроля в отношении политических оппонентов действующей власти, очень важным является создание действительно независимого, незаангажированного органа, который будет осуществлять такую деятельность эффективно, беспристрастно, но без сверхбольших затрат государственных средств.

Международно-правовые документы в сфере противодействия коррупции уделяют значительное внимание принципам создания и функционирования антикоррупционных органов. Конвенция ООН против коррупции 2003 [1] в статье 36 и Уголовная конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией (1999 г.) [3] в ст. 20 содержат обязательства стран-участниц по созданию специальных антикоррупционных органов.

Обе Конвенции указывают на обязательство стран-участниц, которые могут быть сведены к следующему: 1) необходимость создания специальных антикоррупционных органов; 2) самостоятельность таких органов и отсутствие какого-либо противоправного воздействия на них; 3) обеспечение государством профессиональной подготовки персонала и финансовых ресурсов, необходимых для выполнения поставленных перед ними задач.

Создание независимого, незаангажированного антикоррупционного органа, который будет осуществлять контрольные и профилактические функции, приобретает особое значение для стран, находящихся в «зоне риска», имеющих недостаточно развитые институты демократии и гражданского общества, склонность к «олигархиза-



ции», узурпации власти отдельными группами при поддержке финансово-промышленных корпораций и тому подобное. Именно такая ситуация довольно часто наблюдается в странах постсоветского пространства, а потому успешный опыт других стран по созданию специальных антикоррупционных органов представляет интерес для Украины.

Используя исследование независимых экспертов, совершенное по заказу Программы развития ООН при поддержке Министерства иностранных дел Дании, можно проанализировать информацию о деятельности антикоррупционных органов Словении, Македонии, Сербии, Латвии и Румынии относительно организационных аспектов их деятельности и использования такого механизма предотвращения коррупции, как проверка имущественных деклараций [9]. Речь идет о Комиссии по предупреждению коррупции Словении, Бюро по предотвращению и противодействию коррупции Латвии, Национальном агентстве добродетели Румынии, Государственной комиссии по предупреждению коррупции Македонии и Агентстве противодействия коррупции Сербии.

Как отмечают авторы этого исследования, их задачей было сосредоточиться на специальных антикоррупционных органах, функции которых подобны функциям созданного в Украине Национального агентства по предупреждению коррупции. Из данного исследования следует, что осуществление проверок деклараций публичных служащих, в частности хранение и обнародование таких деклараций, а также мониторинг образа жизни в полном объеме осуществляется Комиссией по предупреждению коррупции Словении, Национальным агентством добродетели Румынии и Агентством противодействия коррупции Сербии. Бюро по предотвращению и противодействию коррупции Латвии проводит только проверку имущественных деклараций, а Государственная комиссия по предупреждению коррупции Македонии – только мониторинг образа жизни [9].

По нашему мнению, Украине следует более подробно изучить опыт Румынии, где для усиления эффективности финансового контроля Нацио-

нальным агентством добродетели подписаны договоры о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой, Торговым реестром и Налоговой администрацией. Мы также уже обращали свое внимание на то, что для более успешного внедрения системы контроля соответствия расходов физических лиц уровню их доходов обязательно необходимо объединить усилия органов государственного контроля расходов физических лиц с органами государственного контроля доходов физических лиц [10].

В случае подтверждения специальной проверкой факта, что лицо, уполномоченное на выполнение функций государства, или связанное с ним лицо получило доходы, имущество или осуществило расходы, которые оно не может обосновать официально полученными суммами доходов, при наличии соответствующего законодательства и всех необходимых оснований, мировая практика идет по пути привлечения такого лица к уголовной ответственности за незаконное обогащение с последующей конфискацией в доход государства имущества, происхождение которого лицо не может объяснить.

Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.) [1] в статье 20 предлагается установить уголовную ответственность (криминализовать) незаконное обогащение. Конвенция провозглашает, что при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, которые могут потребоваться для признания преступлением умышленного незаконного обогащения.

Выводы. Обобщая международно-правовые документы в сфере борьбы с коррупцией, а также опыт создания и функционирования специальных антикоррупционных органов, можно сделать вывод, что контроль за расходами лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, можно признать эффективным способом противодействия коррупции.

Механизм осуществления антикоррупционного финансового контроля включает в себя:

1) установление на законодательном уровне обязанности лиц, претен-

дующих на занятие государственных должностей, находящихся на этих должностях или тех, что выходят в отставку, а также связанных с ними лиц декларировать, наряду с полученными доходами и имуществом, расходы и обязательства имущественного характера;

2) реальный общественный контроль за соответствием задекларированных доходов и расходов фактическому образу жизни лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления;

3) наличие специально уполномоченного независимого органа, который будет осуществлять проверку факта своевременной подачи декларации, внесения в нее полной информации и соответствие ее действительности;

4) реальные возможности указанного органа осуществлять такую проверку самостоятельно с использованием всех государственных баз данных, а также с привлечением других государственных органов;

5) установление юридической ответственности за непредставление, несвоевременное представление информации о доходах и расходах указанных лиц, за представление такой информации, которая полностью или частично не соответствует действительности, а также незаконное обогащение.

Список использованной литературы:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
2. Гражданская конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией, 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
3. Уголовная конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией, 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
4. О предотвращении коррупции : Закон Украины от 14.10.2014р. № 1700-VII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Дмитренко Е. Декларирование доходов физических лиц: проблемы и



пути их решения в контексте финансовой безопасности Украины / Е. Дмитренко // Право Украины. – 2008. – № 5. – С. 44–47.

6. Котляр Д., Поп Л. Имущественные декларации: угроза приватности или антикоррупционное оружие / Д. Котляр [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.worldbank.org/uk/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool>.

7. Конвенция Совета Европы О защите прав человека и основных свобод, 1950 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

8. Andrzej WYPYCH v. Poland, Applicationno. 2428/05 [Electronic resources] Seeat: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%3A%20%22001-71236%22%7D>.

9. Антикоррупционные органы стран Европы: ключевые превентивные механизмы. Сборник-отчет лучших практик для Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dhrp.org.ua/uk/news/1055-20160218-ua>.

10. Лученцов Г.В. Согласование налогового и антикоррупционного законодательства о декларировании расходов граждан / Г.В. Лученцов // Актуальные вопросы реформирования правовой системы Украины : сб. материалов XII Междунар. научно-практической конф. (Луцк, 26-27 июня 2015). – Луцк : Башня-Друк, 2015. – 256 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лученцов Григорий Васильевич – соискатель Харьковского национального университета внутренних дел;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Luchentsov Grigoriy Vasilyevich – Applicant Kharkiv National University of Internal Affairs

УДК 351:314.7

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF MONITORING OF THE STATE MIGRATION POLICY IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

Olga PETROYE,

Doctor of Sciences Degree in Public Administration, Associate Professor, Acting Director of the Institute of Expert-Analytical and Scientific Researches of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Vasiliy VASILYEV,

Postgraduate Student of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Summary

In the article, based on the identification of the concept of monitoring of the state migration policy, analysis of the state of the current situation in the field of information and analytical support of the state migration policy of Ukraine in the conditions of decentralization of power, the necessity of introducing an expanded system for monitoring migration phenomena and migration policy is justified, the algorithm of the monitoring program is proposed, the content of the procedure of monitoring the state migration policy and its components are disclosed, ways of improving the monitoring of system of the migration policy in the conditions of decentralization of power in Ukraine are offered.

Key words: migration policy in conditions of decentralization of power in Ukraine, monitoring program, system of monitoring of the state migration policy.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

О. Петрое,

доктор наук государственного управления, доцент, и.о. директора Института экспертно-аналитических и научных исследований Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В. Васильев,

аспирант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Аннотация

В статье идентифицируется понятие мониторинга государственной миграционной политики, анализируется состояние существующей ситуации в сфере информационно-аналитического обеспечения государственной миграционной политики Украины в условиях децентрализации власти, обосновывается необходимость внедрения расширенной системы мониторинга миграционных явлений и миграционной политики, предлагается алгоритм программы мониторинга, раскрывается содержание процедуры мониторинга государственной миграционной политики и ее составляющих, предлагаются пути совершенствования системы мониторинга государственной миграционной политики в условиях децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: миграционная политика в условиях децентрализации власти в Украине, программа мониторинга, система мониторинга государственной миграционной политики.

Introduction. With the intensification of world migration processes, the inclusion of Ukraine's population in international movements, the need for effective state regulation in this area is increasing. In this regard, the improvement of the state migration policy becomes a priority direction of reforms, as evidenced by the State Migration Policy Strategy adopted on July 12, 2017 in



Ukraine, which is a framework document for decisions and measures in this field over the next eight years [4]. Due to the fact that Ukraine is simultaneously a country of origin, destination and transit of migrants, an arena of diverse migratory flows, the provision of state regulation in the field of migration is a difficult task, it requires well-organized and effective monitoring of not only migratory flows but also the effectiveness of the implementation of the state migration policy [8].

In scientific works and analytical materials [6; 7] states that migration policy has not become a priority for the Ukrainian authorities today, despite the fact that the presence of migration problems is of concern to society. There was a paradoxical situation when the attention to migration in Ukraine is paid not because of its scale and destructive consequences, but in the context of completely different events, such as elections, when it comes to votes of citizens who are abroad or the budget deficit, that is tried to replenish by the expense of earnings of citizens working abroad. Migration is often used in a political and inter-departmental struggle for influence, image, authority, budget allocation, or as an argument for international relief. In this situation, the society remains disoriented, the migration situation is perceived as a crisis affecting the socio-political tension in the state.

The weekly operational reports on monitoring migration processes provided by the Contact Informational and Analytical Center for Monitoring the Migration Processes of the State Migration Service operational (for a week) results of observations on major events in Ukraine and the world are provided in order to implement the forecast of the development of migration processes in Ukraine. The reports use the statistical information of the State Migration Service, the Operational Group of the Interdepartmental Coordination Headquarters on issues related to the social security of Ukrainian citizens moving from the temporarily occupied territory and the areas of the anti-terrorist operation, the reports of the OSCE's SMM, informational messages from the State Border Service, the Security Service of Ukraine, the Informational and Analytical Center, the State Emergency Service, the UNIAN and Deutsche

Welle agencies, the British Broadcasting Corporation Ukrainian Service, IOM, the European Commission, the Radio Liberty and others. Such monitoring only captures events that characterize migration processes and does not provide an opportunity to assess the effectiveness of the implementation of the state migration policy both at the state level and at the regional level, especially in a context of decentralization.

Monitoring in the field of migration carried out in the State Migration Service is aimed, first of all, at monitoring and observation of migration flows, which informally does not ensure the processes of formation and improvement of the state migration policy both at the state and at the regional level. For Ukraine, this direction of reforms in the theoretical plan did not find proper justification, and its relevance grows in today's conditions of decentralization of power, which determines the relevance of this publication [1–4].

The purpose of the article is to substantiate the ways of improving the system of monitoring of the state migration policy in the conditions of decentralization of power in Ukraine.

Proceeding from the goal, the following **tasks** had been solving in the article: to clarify the concept of monitoring of the state migration policy; to reveal the contents of the constituent parts of the procedure for monitoring of the state migration policy; to outline ways to improve the system.

Methods. To achieve the goal, a systematic approach was used, as well as a number of general scientific and special methods, among which: analysis, synthesis, forecasting, modelling and others.

Presenting of the main material. The study of the general problem of monitoring of the effectiveness of Ukraine's migration policy in the context of decentralization of government requires clarification of the key concept under the theme of the article – «monitoring».

Monitoring (from English «to monitor» – to control) is often used by various specialists in the field of information and analytical activities. There are different definitions of monitoring, but there is no significant difference between them [5]. In our case, we will understand the monitoring as a specially

organized systematic observation of the effectiveness of the implementation of the state migration policy of Ukraine in order to assess, forecast the development and adoption of appropriate management decisions. The basis for making informed decisions is the results of research that is performed during monitoring.

In general, monitoring research provides for the receipt of statistical or content indicators that characterize the object of observation and which can be measured. The observation system is based on the fixation of discrete quantitative characteristics of the object of observation, the accumulation of this information and on the possibility to draw conclusions about the qualitative state of the object by using an intelligent interpretation of the obtained information. Monitoring is based on the observation of certain observation objects' indicators and on the timely fixation of their possible deviations from the norm.

The effectiveness of monitoring depends decisively on its correct organization [5]. The general sequence of the development and implementation of the monitoring procedure is shown in Figure 1. Let's consider the purpose and content of each of the components of the monitoring system in the context of its appointment as a tool of state migration policy.

Purpose and tasks of the monitoring.

The main purpose of any monitoring is informational. In our case, the result of the monitoring should be to obtain information on the state of implementation of the state migration policy and migration legislation, followed by its analysis using modern methods of scientific knowledge.

Monitoring is closely linked to managerial decisions to prevent or neutralize the negative impact of certain factors that, in different circumstances, arise during the implementation of the state migration policy of Ukraine.

Therefore, the purpose of monitoring should be aimed at:

- obtaining information related to the state of implementation of measures of state migration policy;

- tracing migratory flows, both legal and illegal, which should provide reliable and constantly updated information on the migration situation in the state for the adoption of appropriate management decisions;



- analyzing information received;
- taking measures directly aimed at increasing the effectiveness of the implementation of measures of migration programs and legislation.

As a rule, the following main tasks are formulated for structural subdivisions of the State Migration Service of Ukraine and the structures involved in monitoring:

- receiving, processing and analyzing data on the state of implementation of the state migration policy and migration legislation;

- evaluating the effectiveness of the implementation of the state migration policy and migration programs in certain spheres;

- timely detecting and forecasting of the appearance of negative factors of influence on the implementation of the state migration policy and migration legislation;

- assessing the state of financial and material and technical support for the implementation of the state migration policy and migration legislation;

- preparing proposals for amendments to migration programs and migration legislation etc.

The results of monitoring in a decentralized environment should be used by both official state and regional statistics, which should answer the question whether emigration has become a threat or whether migratory processes are associated with aggravation of a criminal situation, etc. To do this, it is necessary to expand the content of migration statistics and to significantly diversify the forms of information collection [7]. In particular, through sample surveys, for example, households in order to detect migrant workers or immigrants in Ukraine to find out the level of their integration into society. Such studies, which are conducted only from time to time, should become systematic, should be carried out during the monitoring with a specified periodicity.

Apart from the state migration statistics, it is expedient to include departmental statistics of individual institutions, for example, the bodies of internal affairs, the border service, etc., to the information base of monitoring in the field of migration. This requires the selection of procedures for comparing data from different sources, substantiating their reliability, assessing accuracy, establishing the order of their circulation and use, etc.

An adequate information base for making managerial decisions in the field of migration involves not only the collection but also the corresponding interpretation of the necessary data, that is, the systematic conduct of monitoring studies. In previous publications, the authors proposed an expanded system of indicators for assessing the effectiveness of the state migration policy, which enables the introduction of a new analytical tool for evaluating the effectiveness of migration policy in certain areas, which opens new opportunities for state regulation of migration flows and migration policy in each of the identified areas, introduce promising mechanisms and technologies for managing the effectiveness of migration policy at all levels. The proposed system of indicators is open in nature, which allows, depending on the situation in the security environment around and in Ukraine, to expand or reduce both the number of goals and the number of indicators, evidencing the adaptability of the system of indicators to the particular situation in which the migration policy is realized at the state and regional levels.

Main requirements for monitoring. For a successful achievement of the goal, monitoring must meet certain requirements.

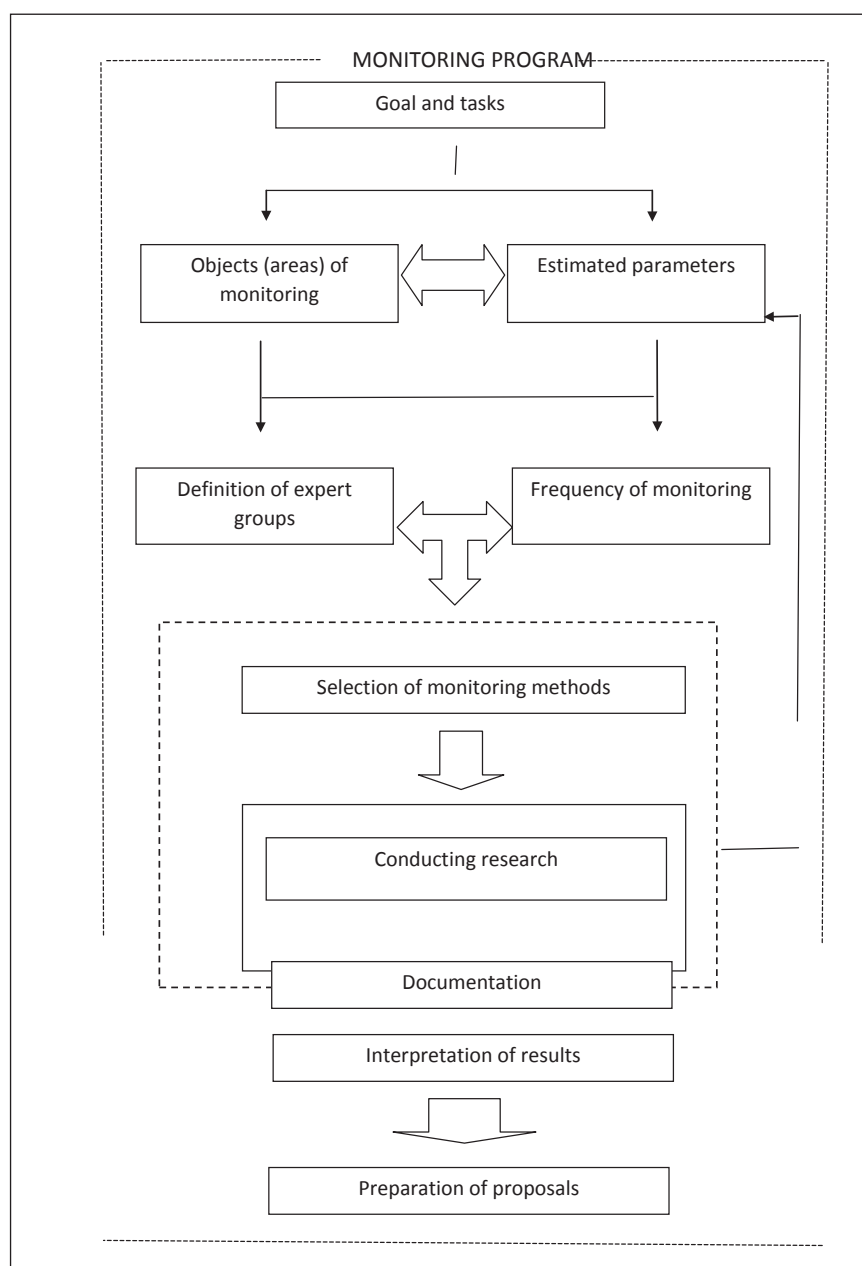


Fig. 1. The main components of the monitoring system



The generally accepted and practically mandatory requirements for any monitoring are as follows:

- representativeness or display is achieved by such a choice of monitoring object, which allows ensuring the receipt of data on all significant, for its organizers, indicators of the implementation of migration programs;

- reliability that is understood as the stability of the monitoring results, the ability to get the same or very close results when it is repeated;

- validity – the justification of the methods and results of monitoring, correctness and accuracy of both, collected information and conclusions.

All of these monitoring requirements are interdependent and interrelated, although each has its own specifics. Therefore, the creative approach is desired in the development of methods and interpretation of results and the strict observance of the methods and instructions in the process of collecting monitoring data.

Methodology for the organization of monitoring of the effectiveness of the implementation of the state migration policy. The development of the methodology is carried out on the basis of modern approaches to conducting information and analytical support for the implementation of the state migration policy of Ukraine with the use of expert evaluation methods, analysis of hierarchies [5], comparisons, and others. Taking into account the mentioned, during the monitoring, two important issues need to be addressed:

- the procedure for obtaining the necessary information regarding the effectiveness of the implementation of the state migration policy and migration legislation;

- analysis of such information in order to determine the degree of an achieved result and compare this result with the limit numerical indicators characterizing the lower boundary and values.

Feedback. In the monitoring process, a feedback mechanism must be implemented that allows identifying weaknesses and adjusting the state migration policy and migration legislation. Thus, taking into account specific methods of interpretation of research results, priorities of the state migration policy and programs that are being implemented can be reviewed. Periodic

collection and analysis of information gives the opportunity to accumulate material for an objective assessment of the effectiveness of its implementation and compliance with available resources [9; 10]. At the same time, the mandatory condition for the effective operation of the feedback mechanism is the quality control of data and their correct and competent interpretation. For this purpose, the relevant specialists are needed, therefore, in the system of training and retraining of specialists in public administration it is expedient to provide appropriate training courses and develop appropriate methodological recommendations, etc.

Recommendations. The final stage of monitoring is the development of recommendations for making the necessary managerial decisions regarding the effectiveness of the implementation of the state migration policy and migration legislation, for example, using scenario analysis and forecasting technologies [5]. It is also necessary to involve non-governmental organizations and to practice an independent examination of the developed variants of administrative decisions.

The experience of countries conducting an active migration policy shows that migration processes accelerate socio-economic development and ensure the growth of the welfare of the population. In order to realize the positive potential of migration processes in the interests of development of the state, it is necessary to introduce mechanisms of state administration at both the state and regional levels. For this purpose, it is necessary to substantially improve the system of monitoring of the state migration policy in the conditions of decentralization of power in Ukraine, which envisages:

- improvement of the provision of public services and the fulfilment of state functions in the field of migration, in particular, the active introduction of new and improvement of the existing information technologies (infrastructure that provides information and technological interaction of information systems used to provide state and municipal services in the system of e-governance);

- improvement of the methods of obtaining, forming, storing and using fingerprint information about foreign

citizens with the further use of the information received by the competent authorities, in particular for law enforcement purposes;

- expansion of the use of information technology for the analysis of the migration situation at the state and regional levels with the involvement of the capabilities of the system of situational centres [1,2];

- development of the system of statistical observation on the basis of the administrative systems of population accounting and the system of selective research on issues of internal and international migration;

- improvement of mechanisms for collecting, storing, processing and disseminating information in the field of migration;

- informational support of various migration programs and monitoring of their effectiveness;

- conducting research and development for the analysis and forecasting of the migration situation, monitoring and evaluation of the effectiveness of various migration programs;

- scientific support of changes in the tools and mechanisms of the state migration policy of Ukraine.

At the same time, monitoring of the implementation of the state migration policy should also ensure control and evaluation of:

- amendments and additions to the current legislation in the field of migration, taking into account the norms of international law;

- the quality and completeness of the inclusion of tasks and measures for the implementation of the state migration policy in the state and regional programs;

- the completeness of financing the tasks of the state migration policy in the formation of state and regional budgets, the level of concentration of financial and material resources on the implementation of priority directions and tasks of migration policy at the state and regional levels;

- the effectiveness of the system of interaction between central executive authorities, local self-government bodies and civil society institutions in the field of migration.

The advantages of the proposed monitoring system are that it is open-minded, extends the operating system and allows, depending on the situation



in the security environment around and in Ukraine, to choose both the number of goals and the number of indicators of evaluation. This indicates the flexibility and adaptability of the monitoring system to the specific situation in which the migration policy is implemented at the state and regional levels.

The introduction of the proposed system of monitoring of the state migration policy of Ukraine can increase the efficiency of public administration in this area by introducing a new analytical tool for evaluating the effectiveness of migration policy in certain areas, which opens new opportunities for information and analytical provision of state regulation of migration flows and migration policy in each of the identified spheres, the introduction of effective mechanisms and technologies into the process of managing the effectiveness of the migration policy at all levels.

Conclusions. The results obtained during the study give grounds for such conclusions:

1. Monitoring plays a key role in the processes of formation and implementation of the state migration policy as a specially organized systematic monitoring of the effectiveness of the implementation of the state migration policy of Ukraine in order to assess and forecast the development and adoption of appropriate management decisions in this area.

2. The main components of the procedure for monitoring the state migration policy are: the purpose and objectives; objects (areas) of monitoring; estimated parameters; definition of expert groups; frequency of monitoring; selection of monitoring methods; conducting research; documenting; interpretation of results; preparation of proposals.

3. The priority directions of improvement of the system of monitoring of the state migration policy in the conditions of decentralization of power in Ukraine are defined as: active introduction of new and improving existing information technologies in the field of migration; improvement of methods of receiving, forming, storing and using information in the field of migration; development of the system of statistical observation of migration phenomena; information provision of migration programs and monitoring of their effectiveness; conducting research and development for the analysis and forecasting of the migration

situation, monitoring and evaluation of the effectiveness of various migration programs; scientific support of changes in the instruments and mechanisms of the state migration policy of Ukraine, etc.

Perspective directions of research on the topic. In the following publications, it is planned to consider the thresholds for responding to the system of public administration to destructive phenomena and processes in the field of migration policy both at the state and at the regional level.

Список использованной литературы:

1. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14 березня 2016 року №92/2016 // Офіційний вісник Президента України. – 2016. – № 10. – С. 3. – Ст. 195.

2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с.

3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади державної міграційної політики України», розробленого відповідно до пункту 1 частини 4 Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 15.06.2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності», уведеного в дію Указом Президента України від 20.07.2007 р. № 657/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4227-1&skl=5.

4. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р // Офіційний вісник України. – 2017. – № 60. – С. 216. – Ст. 1837.

5. Богданович В.Ю., Свида І.Ю., Скулиш Є.Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України. Монографія. : у 7 т. – Т. 1. Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України / В.Ю. Богданович, І.Ю. Свида, Є.Д. Скулиш; за заг. ред. Є.Д. Скулиша. – К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. – 548 с.

6. Малиновська О. Щодо нагальних проблем удосконалення міграційної політики держави. Аналітична записка / О. Малиновська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/357/>.

7. Малиновська О. Завдання міграційної політики України в світлі візового діалогу з ЄС / О. Малиновська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novisa.org.ua/upload/file/MalynovskaMigrationPolicyUKR.pdf>.

8. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В.І. Олефір ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 443 с.

9. Супруновський А.І. Проблеми формування міграційної політики України / А.І. Супруновський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.VuzLib.com.

10. Мосьондз С.О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.О. Мосьондз ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2003. – 199 с.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Petroe Olga Mikhaylovna – Doctor of Sciences Degree in Public Administration, Associate Professor, Acting Director of the Institute of Expert-Analytical and Scientific Researches of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

Vasilyev Vasily Timofeyevich – Postgraduate Student of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Петрое Ольга Михайловна – доктор наук государственного управления, доцент, и. о. директора Института экспертно-аналитических и научных исследований Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

Васильев Василий Тимофеевич – аспирант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

petroeo@gmail.com
vasilev.v.2014@gmail.com



УДК 342.732:070.13

ПРАВО ЖУРНАЛИСТОВ НА ДОСТУП К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Ольга ПОКЛОНСКАЯ,

соискатель кафедры конституционного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,
заведующая лабораторией телевизионных учебно-воспитательных программ (Телецентр)
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопроса права журналистов на доступ к публичной информации. На современном этапе подавляющее большинство граждан именно из СМИ получают те сведения и представления, на основании которых принимаются жизненно важные решения. В силу своей профессиональной деятельности журналисты играют первостепенную роль в информированности населения. Опыт разных стран говорит о том, что дилемма привилегий для журналистов в вопросе свободного доступа к публичной информации по сравнению с остальными гражданами не нашла единообразного разрешения в мире. В Украине права журналистов на доступ к публичной информации не являются приоритетными по сравнению с правами других граждан. Право журналиста на получение открытой информации или информации о работе государственных органов может быть реализовано в двух плоскостях: как физического лица (гражданина Украины) и как лица, исполняющего свои профессиональные обязанности – журналиста.

Ключевые слова: журналист, средства массовой информации, публичная информация, аккредитация журналистов, информация с ограниченным доступом, общественно необходимая информация.

THE RIGHT OF JOURNALISTS TO ACCESS THE PUBLIC INFORMATION

O. Poklonskaya,

Applicant at the Department of chair of constitutional law
of Yaroslav Mudryi National Law University,
Head of the laboratory of television educational programs (Television centre) of Yaroslav Mudryi National Law University

Summary

The article is devoted to the research of journalists' rights to access the public information. Nowadays, the overwhelming majority of citizens receive the information from the media and make decisions depending on it. Due to their professional activities, journalists play a primary role in public informing. The experience of different countries shows that the dilemma of privileges for journalists in the issue of free access to public information in comparison with other citizens has not been found in a uniform resolution in the world. In Ukraine, the rights of journalists to access the public information are not in priority in comparison with other citizens' rights. The journalist's right to receive public information or information about government authorities can be realized in two ways: as an individual (citizen of Ukraine), or as a person performing his professional duties – a journalist.

Key words: journalist, mass media, public information, accreditation of journalists, information with limited access, socially needed information.

Постановка проблемы. Политика правительства относительно доступа журналистов к публичной информации является ключевой для функционирования независимой свободной журналистики. Важным условием эффективной работы журналиста является свободный доступ к архивам и документам, относящимся к публичной информации, а также своевременное получение ответа на запрос по общественно значимой информации. Именно поэтому, с учетом требований современного демократического развития в Украине, необходима активизация теоретических разработок, направленных на процесс дальнейшего усовершенствования вопросов доступа

журналистов к публичной информации.

Актуальность темы. В юридической науке отдельные аспекты права доступа журналистов к публичной информации исследовали такие отечественные и зарубежные ученые: А.А. Баранов, Р.В. Балабан, А.И. Марущак, С.А. Михайлов, О.В. Нестеренко, А.Г. Рихтер, Н.И. Петрова, В.В. Речицкий, Т.Н. Слинько, С.Н. Швердяев, Т.С. Шевченко, В.М. Якубенко и другие.

Цель статьи состоит в том, чтобы, анализируя историческое развитие, теоретические положения и складывающуюся зарубежную и отечественную практику, раскрыть содержание и

сущность проблемы обеспечения для журналистов доступа к публичной информации и к общественно значимой информации.

Изложение основного материала исследования. Право на доступ к публичной информации считается относительно «новым» законом и поэтому целесообразно проследить исторические корни данного права и, прежде всего, предысторию права на информацию, из которого логически и вытекает право журналистов на доступ к публичной информации.

Право на информацию на территории Европы впервые возникло в Швеции, когда автор Закона «Акт про свободу печати», мыслитель, священник



и политический деятель Швеции Андерс Чайдениус в исследовании «Национальная прибыль» отстаивал идею минимального вмешательства государства в экономическую систему, свободу торговли и свободу предпринимательской деятельности. Для азиатских стран образцом начала регулирования вопроса доступа к информации служит опыт работы комиссии китайских мудрецов. Во время своего правления император Тайцзун (627–649) ввел «императорский цензорат» – особую группу высокообразованных чиновников, обязанностью которых было собирать информацию и критиковать правительство, в том числе и самого императора.

В современном понимании право на информацию и его составляющую – право журналистов на доступ к публичной информации – исследователи данного вопроса А.Г. Рихтер [1, с. 48] и О.В. Нестеренко [2, с. 19] относят прежде всего к европейской демократической традиции и считают, что его возникновение обусловили следующие обстоятельства: необходимость реализации свободных выборов, максимальная открытость властной структуры для общества, и государственная информация не может быть закрыта для общества, т.к. государственные учреждения не занимаются информационным или другим бизнесом, существуя на бюджетные деньги, следовательно, информация не может принадлежать архиву министерства или мэрии, она должна быть открытой для всех граждан. Высокие требования, предъявляемые к обеспечению права доступа к информации практически во всех сферах общественной жизни, являются закономерным следствием становления и развития демократического правового государства. Особенно высоки требования к информационным запросам, адресованным государственным структурам. Ведь в прямой зависимости от информационной открытости органов власти находится степень доверия к ним со стороны населения. Мы согласны с мнением И.В. Аристовой [3], И.Л. Бачило [4], Т.Н. Слинько [5], А.И. Марущак [6], Т.А. Костецкой [7], которые рассматривают право на информацию как комплексное субъективное право, состоящее из возможностей искать, получать, передавать, создавать и распространять информацию, а право на доступ к информации считают одной

из правомочностей права на информацию. Кроме того, доступ к информации – фундаментальное право человека [8], а свободный доступ журналистов к публичной информации – это необходимое условие демократического развития страны. С.М. Шевердяев уточняет, что в данном случае речь идет о более общей категории – свободе массовой информации, т.к. право на доступ к информации можно рассматривать как новое право в системе прав и свобод, имеющее основой своего возникновения концепцию свободного потока информации [9, с. 18]. М. Халлер пишет, что поиск и сбор публичной информации является наиважнейшим в журналистской деятельности [10, с. 18], т.к. только «осведомленное общество может осуществить контроль за деятельностью власти, чтобы заставить ее служить общественным интересам. И наоборот, плохая власть нуждается в секретности, чтобы похоронить собственную неэффективность, расточительство и коррупцию» [11, с. 5]. М.А. Федотов добавляет, что вопрос о праве на доступ к информации служит наглядным примером правового регулирования общественных отношений, субъекты которых имеют противоположные интересы в сфере массовой информации. По его мнению, «чиновник, естественно, заинтересован в сокрытии компрометирующих его сведений, а журналист, напротив, – в получении и распространении как способе защиты общественных интересов» [12, с. 37]. И.В. Аристова уточняет, что сегодня нет ни в науке, ни в практической деятельности людей, ни в общественно-политической жизни понятия более важного, чем понятие «информация» [13, с. 9]. По мнению И.М. Дзялошинского, концепция доступности информации гражданам сегодня превращается в важнейшую опору демократии, а ограничения свободы доступа к информации «могут быть приравнены к апартеиду. Гарантия свободного и простого индивидуального доступа к информации становится одним из главных козырей в политической игре. Отсюда то огромное значение, которое придается проблеме доступа к информации в странах, которые традиционно относят к западным демократиям» [14, с. 4]. А.Г. Рихтер отмечает, что «право на свободу информации связано со свободой выражения мнения, которая издавна

признаётся одним из важнейших прав человека» [15, с. 63]. Информация сегодня превратилась в мощный реально ощутимый ресурс, имеющий даже большую ценность, чем природные финансовые, трудовые и иные ресурсы [16, с. 9]. Именно информация является основой журналистики, «при помощи информации журналист раскрывает социально значимые проблемы, рассказывает об окружающей действительности, выражает свою гражданскую и профессиональную позицию» [17, с. 62].

Статья 10 Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод 1950 года устанавливает: «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ» [18]. Право свободно получать информацию неоднократно было предметом рассмотрения Европейским судом по правам человека. А.И. Марущак обращает внимание, что Европейский суд неоднократно заявлял о важности получения гражданами доступа к информации от органов власти, а также о роли средств массовой информации – информировать и сообщать о вопросах, которые вызывают наибольший общественный интерес [19, с. 130].

Положения ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. устанавливают право каждого человека свободно «искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ». Следует уточнить, что указанная статья гарантирует не только право получать и распространять информацию, но и право «искать» ее [20]. А.Г. Рихтер акцентирует внимание на вопросе, должны ли иметь журналисты привилегии в вопросе свободного доступа к публичной информации по сравнению с остальными гражданами [21, с. 122]. Опыт различных стран говорит о том, что возникшая дилемма не нашла единогообразного разрешения в мире.

Законодательство Соединенных Штатов Америки приравнивает в правах к доступу информации журналистов и остальных граждан. Закон о



свободе информации был принят конгрессом США 20 июня 1966 г. Суть его состоит в полной открытости для граждан всех документов органов федерального правительства, за исключением тех случаев, которые оговорены в этом законе. Закон поставил под контроль судебной власти вопрос засекречивания документов и фактически запретил обнародование секретных решений правительства.

Как правило, свобода доступа к информации в США достигается путём публикации документов в бюллетене «Федерал реджистер», а также предоставления гражданам права ознакомиться с необходимыми материалами и копировать их [22, с. 77]. Для содействия оптимальной работе журналистов в США предусмотрена аккредитация или «получение пропуска в здание». Это происходит в следующих случаях: во-первых, для освещения работы Белого дома, конгресса, Государственного департамента, Министерства обороны, некоторых других органов федеральной власти; во-вторых, для получения информации из органов власти штатов, а также местного самоуправления (мэрии, городского собрания), полицейских участков и управлений; в-третьих, для работы в штаб-квартире ООН (в Нью-Йорке); наконец, аккредитация необходима для доступа к месту проведения военных операций. В получении аккредитации может быть отказано в случае несоответствующей тематики издания (программы), отсутствия надлежащего опыта у аккредитуемого журналиста, а иногда – отсутствия у него американского гражданства или постоянного места жительства в городе, где находится аккредитующая организация [23, с. 78]. Американская пресса достаточно свободна и могущественна, как отмечает С.А. Михайлов, законодательно журналисты защищены очень хорошо. Существующие ограничения во многих случаях оправданы, но реальная практика значительно сложнее. В США у суда любой инстанции для обеспечения справедливого рассмотрения дела есть важная возможность воздействия на прессу – это принятие сдерживающих предписаний, устанавливающих рамки, за которые стороны и их адвокаты не должны выходить в своих публичных комментариях. Существуют

ограничения на ряд тем: например, оскорбление суда в форме публикаций о судебном разбирательстве; оскорбление государственных органов и должностных лиц; ограничения на материалы «непристойного характера» и материалы с откровенно сексуальным уклоном [24]. Из сказанного следует, что законодательство США не предусматривает дополнительных прав для журналистов в получении информации, доступ к которой есть у каждого гражданина этой страны.

В странах Западной Европы, в частности в Австрии, Голландии, Испании и Швеции, право каждого гражданина на доступ к информации закреплено на конституционном уровне. Рассмотрим состояние свободного доступа журналистов к публичной информации на примере Швеции. Как отмечает А.И. Марущак, нет никаких специальных исключений для журналистов и СМИ, они имеют такой же доступ к информации, как и все граждане страны [25, с. 427], но, в силу своей профессиональной деятельности, когда доступ к публичной информации становится ключевым в профессиональных обязанностях, журналисты играют первостепенную роль в информированности населения, пользуясь у граждан большим доверием. Для обеспечения эффективной работы журналистов в Швеции существуют специальные пресс-службы, пресс-секретари в министерствах и других государственных органах различных уровней, которые исполняют функции посредников между СМИ и властью, проводятся пресс-конференции, когда правительство хочет распространить новости, рассказать о своей политике или представить новых министров.

Вместе с тем при любых обстоятельствах журналист не должен выходить за рамки профессиональной этики. В Швеции на страже кодекса чести стоит Совет по делам прессы и прескомбудсмен (в его обязанности входит рассмотрение жалоб граждан на публикации журналистов). Деятельность Совета финансируется Союзом журналистов и Ассоциацией издателей газет. Швеция стала первой страной в мире, где журналисты добровольно создали такую систему самоограничений. Шведские СМИ занимают центральное место в деле предоставления гражда-

нам доступа к информации. Считается, что это фундамент демократии. Такое же важное значение имеет собственное, независимое наблюдение СМИ за работой власти. Власти Швеции находятся под постоянным давлением СМИ [26]. Как отмечает О.В. Нестеренко, именно Швеция сегодня является образцом информационной открытости власти [27, с. 29].

По пути, когда журналист имеет фактически больше прав в доступе к общественным информационным ресурсам, чем рядовой гражданин, пошло законодательство Мальты, Кипра, России. В российском Законе о СМИ, в ст. 38 («Право на получение информации») сказано: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц». Другими словами, граждане «имеют право», но – через СМИ [28, с. 123].

Мы считаем, что такой подход может привести к ситуации, когда журналисты не только предоставляют обществу сведения о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц, но и становятся, прежде всего, пропагандистами и агитаторами. По мнению Ю.И. Вдовина, в России «есть чудовищная формула, гласящая: средства массовой информации формируют общественное мнение. То есть у нас практически нет СМИ. Я даже предлагал вместо него ввести другой термин – СМПА – Средства Массовой Пропаганды и Агитации. Еще раз повторю, на самом деле журналистика, СМИ не должны формировать общественное мнение. Они должны отражать общественное мнение, работать в соответствии с общественным мнением, содействовать формированию общественного самосознания. Вся наша журналистика, любые газеты, радиопередачи работают так, как учили в советских вузах. Они традиционно для журналистики тоталитарного государства формируют общественное мнение» [29].

В Украине права журналистов на доступ к публичной информации не являются приоритетными по сравнению с правами других граждан. Право



журналиста на получение открытой информации или информации о работе государственных органов может быть реализовано в двух плоскостях: как физического лица (гражданина Украины), и как лица, исполняющего свои профессиональные обязанности – журналиста [30]. Т.Н. Слинько пишет, что «право искать и получать информацию означает право каждого обращаться в органы государственной власти, общественные организации, политические органы и организации, частные фирмы по вопросам, касающимся основных прав и свобод, закрепленных Конституцией Украины, с целью получения от них необходимых информационных данных» [31, с. 34].

Право на информацию установлено ст. 34 Конституцией Украины. Основное содержание права на доступ граждан Украины к информации размещено в ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 50, ст. 57 Основного Закона. Конституция также устанавливает, что заседания Верховной Рады Украины проводятся открыто, то есть пленарные заседания парламента должны проводиться гласно, в присутствии журналистов. А одним из основных принципов осуществления судопроизводства является гласность судебного процесса и его полная фиксация техническими средствами.

Журналисты, в соответствии с законодательством Украины, имеют право освещать все аспекты деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые обязаны предоставлять средства массовой информации полную информацию о своей деятельности через соответствующие информационные службы органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивать журналистам свободный доступ к ней, кроме случаев, предусмотренных Законом Украины «О государственной тайне». Журналисты в своей профессиональной деятельности, помимо новостийных сюжетов, могут проводить собственное расследование и анализ деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц; давать им оценку, тем самым создавая свои собственные аналитические материалы [32].

Начиная с 1992 года, в Украине принят целый ряд законов, в которых

раскрыты основные положения, касающиеся доступа украинских журналистов к публичной информации. Это, прежде всего, Законы Украины: «Об информации», «О доступе к публичной информации», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Украине средствами массовой информации», «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине», «О государственной тайне». Осуществляя свою деятельность на правах профессиональной самостоятельности, журналист в поисках информации использует права и выполняет обязанности, предусмотренные Законом Украины «Об информации» и Законом Украины «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине».

Публичная, свободная по режиму доступа информация – это вся без изменения открытая информация, которая имеется в органах государственной власти и местного самоуправления. Термин «публичная информация» – ключевая категория Закона Украины «О доступе к публичной информации» [33]. О.В. Нестеренко уточняет, что этот термин – новый в категориальном аппарате украинского законодательства. Основной целью имплементации термина «публичная информация» в украинское законодательство стала необходимость решения проблемы определения разнообразной информации во всех без исключения органах власти Украины, а «также информации, которая есть у других лиц, но силой своей природы приравненная к информации о деятельности органов власти» [34, с. 43]

Для благоприятного доступа к публичной информации в Украине, для работы журналистов предусмотрен институт аккредитации. Все действия, связанные с аккредитацией, основываются на принципах открытости, равенства, справедливости в целях обеспечения права общественности на получение информации через средства массовой информации. Отсутствие аккредитации не может быть основанием для отказа в допуске журналиста, работника средства массовой информации на открытые мероприятия, которые проводит субъект властных полномочий.

К сожалению, в украинской журналистской практике часты случаи, когда доступ к необходимой информации специально затягивается. Органы власти, к которым обращаются журналисты и редакции средств массовой информации, либо не отвечают на запросы, либо предоставляют неполную или неточную информацию, которая не содержит ответа на поставленные в запросе вопросы. При этом наиболее частыми мотивами отказов, по опросам журналистов, являются ссылки на засекреченность и на отсутствие информации. Хорошее знание отечественного законодательства может помочь журналистам в этом вопросе: ст. 20 Закона Украины «Об информации» определяют два вида информации: открытая и информация с ограниченным доступом. В ст. 21 к информации с ограниченным доступом Закон относит: конфиденциальную, тайную и служебную информацию [35]. Закон Украины «Об информации» (ст. 29) дает определение распространению общественно необходимой информации.

По мнению В.В. Речицкого, к общественно необходимой информации следует относить ту информацию, которая свидетельствует об угрозе государственному суверенитету и территориальной целостности Украины, нарушении интересов территориальных общин и праву собственности народа Украины, позволяет осуществить обоснованный политический выбор, гарантирует работу с событиями и фактами, которые непосредственно влияют на состояние и характер человеческой жизни, обеспечивает реализацию конституционных прав, основных свобод и обязанностей, предотвращает правонарушения, вводящие общественность в заблуждение, а также вредные экологические и другие последствия от действия (бездействия) субъектов хозяйствования [36, с. 89]. Доступ к общественно необходимой информации является важнейшим в журналистской деятельности, особенно в работе журналистов освещающих коррупцию, преступность или щекотливые политические проблемы. Отказ в такой информации представляет посягательство на демократию как таковую, оказывая эффект удушения средств массовой информации и свободу слова, лишая людей принимать обоснованные решения



по вопросам, влияющим на их жизнь [37]. Т.Р.С. Аллан добавляет, что если государство ограничит доступ журналиста к соответствующей информации, он не способен будет, как того требует верховенство права, выражать моральные суждения о государственных действиях [38, с. 109].

При доступе к публичной информации с ограниченным доступом, но имеющей общественный интерес и, следовательно, становящейся общественно необходимой, журналисты должны руководствоваться Законом Украины «О доступе к публичной информации». В ст. 6 указанного Закона определено, что информация с ограниченным доступом должна предоставляться распорядителем информации, если нет законных оснований для ограничения в доступе к такой информации. Доступ не может быть ограничен, если эта информация касается распоряжения бюджетными средствами, владения, пользования или распоряжения государственным и коммунальным имуществом, а также к копиям соответствующих документов, условиях получения этих средств или имущества, фамилии, имена, отчества физических лиц и наименования юридических лиц, которые получили эти средства или имущество [39].

Законом «О доступе к публичной информации» установлены сроки ответа на запрос, а именно не позднее 5 рабочих дней со дня подачи запроса. Если такой запрос касается большого объема информации, срок рассмотрения запроса и дачи ответа может растянуться до 20 рабочих дней. Так как журналистский статус не дает привилегий в ускорении процесса удовлетворения запроса на информацию, журналистам приходится зачастую ждать необходимую информацию в порядке очереди, что не может не сказаться на качестве работы новостийных программ и информационных агентств, для которых скорость получения информации является важнейшим фактором плодотворной работы.

Мы считаем необходимым пересмотреть на законодательном уровне приоритетные сроки ответа на журналистский запрос, тем самым облегчив профессиональную деятельность журналиста по сбору и распространению публичной информации.

Выводы. В странах с развитой системой демократии доступ к информации, а также доступ к публичной информации и информации, имеющей общественный интерес, предоставляется всем гражданам. Такое право относится, в том числе, ко всем без исключения СМИ и журналистам.

На современном этапе законодательство Украины, касающееся доступа журналистов к необходимой для них информации, достаточно демократично. Мы поддерживаем точку зрения отдельных авторов, которые считают, что для того чтобы Закон заработал в полной мере, необходимо 5-7 лет совместной деятельности власти и общественности [40, с. 6]. Сегодня главной задачей украинских журналистов и общественных лидеров является совместная деятельность, которая заключается в правильно составленных запросах в органы власти, а также контроле за предоставлением ими полной, достоверной и своевременной информации.

Список использованной литературы:

1. Рихтер А.Г. Содействие в доступе журналистов к информации в постсоветских государствах: сравнительный анализ / А.Г. Рихтер // Альманах. Новое в массовой коммуникации. – Вып 5-6. – Воронеж, 2006. – С. 48–59.
2. Нестеренко О. Информационное право на доступ / О. Нестеренко // Наукове видавництво «Акта», 2012. – С. 306.
3. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / за заг. ред. О.М. Бандурки: Монографія. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. Справ, 2000. – С. 368.
4. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики / И.Л. Бачило. – М. : Изд. Тихомирова М.Ю., 2001. – С. 352.
5. Слінько Т.М. Конституційно-правові аспекти права на інформацію в Україні / Т.М. Слінько // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні: До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матеріали Міжнар. наук.-практ. Конф.: У 2 ч. – Х. : Нац. Юрид. Акад. України, 2000. – Ч. 1 – С. 2080210.

6. Марушак А.І. Доступ до інформації в Україні: питання правового регулювання / А.І. Марушак // Бюл. М-ва юстиції України. – 2006. – № 1(51). – С. 35–41.

7. Костецька Т.А. Забезпечення конституційного права на інформацію як важливий напрямок діяльності державних органів / Т.А. Костецька // Ідеологія державотворення в Україні: Історія і сучасність : Матеріали наук.-практ. конф., 22-23 листоп.1996 р. –К. : Генеза, 1997. – С. 113.

8. Электронная библиотека института журналистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=22>.

9. Швердяев С.Н. Право на доступ к информации в России: проблемы теории и законодательства / С.Н. Швердяев // Журналистика и право – М. : Инс-т проблем информ. Права, 2004. – Вып. 35 – С. 18.

10. Міхаель Халер Пошук і збір інформації. Навчальний посібник / За загал. ред. В.Ф. Іванова та А. Коль. – К. : Академія Української Преси, Центр Вільної Преси, 2006. – С. 18.

11. Свобода інформації в Україні. Удосконалення законодавства і практики. / Харківська правозахисна група ; художн. оформлювач Б.Є. Захаров. – Харків : Права людини, 2009 р. – С. 5.

12. Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации / М.А. Федотов. – М., 2002. – С. 624.

13. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – С. 9.

14. Журналист в поисках информации / Под ред. А.К. Симонова. – 5-е изд. – М., 2004. – С. 180.

15. Рихтер А.Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики : учебное пособие. Издание ЮНЕСКО / А.Г. Рихтер. – М., 2011. – С. 63.

16. Копылов В.А. Информационное право. 2-е изд., перераб. и доп. / В.А. Копылов. – М. : Юрист, 2002. – С. 9.

17. Самарцев О.Р. Творческая деятельность журналиста: Очерки теории и практики: учебное посо-



бие / О.Р.Самарцев. – М. : Академический проект; Гаудеамус, 2009. – С. 62.

18. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 4 ноября 1950 года, Рим [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.memo.ru/prawo/euro/eucnv.htm>.

19. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навчальний посібник / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – С. 130.

20. Марина Черняк. Проблемы обеспечения доступа журналистов к информации : украинский опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://edu.helsinki.org.ua/node/4491>.

21. Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики / А.Г. Рихтер. – М. : Издательство ВК, 2009. – С. 122.

22. Рихтер А.Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: учебное пособие. Издание ЮНЕСКО / А.Г. Рихтер. – М., 2011. – С. 77.

23. Рихтер А.Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: учебное пособие. Издание ЮНЕСКО / А.Г. Рихтер. – М., 2011. – С. 78.

24. Михайлов С.А. Журналистика Соединенных Штатов Америки / С.А. Михайлов. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://evartist.narod.ru/text6/01.htm>.

25. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навчальний посібник / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – С. 427.

26. Общественно-правовая система организации средств массовой информации на примере Швеции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.smartpolitic.ru/smapos-686-1.html>.

27. Нестеренко О. Інформація в Україні: право на доступ / Наукове видавництво «Акта», 2012. – С. 29.

28. Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики / А.Г. Рихтер. – М. : Издательство ВК, 2009. – С. 123.

29. Вдовин Ю.И. Свобода печати и цензура / Ю.И. Вдовин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.memo.ru/about/bull/b20/24.htm>.

30. Руслан Бортник Правозащитная организация «Общая цель». 17.10.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ijr.com.ua/zakon/11-pravazhurnalystov-v-rabote-s-informaciej-i>

deyatelnost-pravoohranitelnyh-organov-ukrainy.html.

31. Слінько Т.М. Конституційно-правові аспекти забезпечення права на інформацію в Україні / Т.М. Слінько // Проблеми законності: Республік. Міжвід. Наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 40. – С. 32.

32. Анатолий Марущак Доступ до інформації: права журналістів. Особливості правового статусу // Юридичний журнал 7, 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2633>.

33. Закон України Про доступ до публічної інформації (Відомості Верховної Ради України ((ВВР), 2011, № 32, ст. 314) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

34. Нестеренко О. Стаття 1 // Закон України «Про доступ до публічної інформації»: науково-практичний коментар. – С. 42.

35. Закон України «Про інформацію» / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32.

36. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Проект Закону України // Свобода інформації в Україні, Удосконалення законодавства і практики / Авт. Є. Захаров, О. Нестеренко, І. Рапп, В. Речицкий, О. Северін. – С. 89.

37. Уильям Хорсли. Руководство по вопросам безопасности журналистов. Второе издание. Организация побезопасности и сотрудничеству в Европе / У. Хорсли. – 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/ru/fom/118202?download=true>.

38. Аллан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Т.Р.С. Аллан. – К. : Києво-Могилян. акад., 2008. – С. 109.

39. Закон України Про доступ до публічної інформації (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

40. Абетка з доступу до публічної інформації. Навчально-методичний посібник / за ред. Д.М. Слизьконіс, В.В. Тарана. Автори-укладачі: Р.В. Балабан та ін. –К. : Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. – С. 6.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Поклонская Ольга Игоревна – соискатель кафедры конституционного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, заведующий лаборатории телевизионных учебно-воспитательных программ (Телецентр) Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Poklonskaya Olga Igorevna – Applicant at the Department of chair of constitutional law of Yaroslav Mudryi National Law University, Head of the laboratory of television educational programs (Television centre) of Yaroslav Mudryi National Law University

olha.poklonskaya@gmail.com



УДК 347.6

ФОРМАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ БРАКА В ИНОСТРАННЫХ ПРАВОПОРЯДКАХ

Лилия РАДЧЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению проблематики правового регулирования брачных союзов в международном семейном праве, определению специфики условий вступления в брак по законодательству отдельных зарубежных государств, анализу видов и особенностей брачных отношений в современном законодательстве зарубежных государств. В статье с позиции юридической доктрины анализируются положения нормативно-правовых актов в сфере семейных отношений отдельных зарубежных государств, определяются тенденции и перспективы правового регулирования брачно-семейных отношений в законодательстве Украины.

Ключевые слова: брак, семейные отношения, международное семейное право, условия заключения брака, форма брака.

FORMAL CONDITIONS FOR MARRIAGE IN FOREIGN LEGISLATIONS

L. Radchenko,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of chair of civil law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Summary

The article is devoted to the problems of legal regulation of marriage unions in international family law, the specificity of conditions for marriage under the legislation of some foreign states, the analysis of the types and characteristics of marital relations in the modern legislation of foreign states. The article analyzes the provisions of normative legal acts in the sphere of family relations of certain foreign states, determines trends and prospects for the legal regulation of marriage and family relations in the legislation of Ukraine.

Key words: marriage, family relations, international family law, marriage conditions, form of marriage.

Постановка проблемы. В условиях современной жизни семья, являясь одной из древнейших биосоциальных групп, подвержена, как известно, огромным изменениям, основанием для которых являются как постепенное разрушение традиционных ценностей, так и изменение традиционных форм брака и семейной жизни. С точки зрения социологии современная семья из социального института трансформируется в малую социальную группу. Одновременно семья утрачивает определенную зависимость и приобретает приватность, становятся шире ее границы. Безусловно, на процессы такой трансформации влияют различные аспекты и новые взгляды, спектр которых достаточно широк: начиная от экономико-потребительского подхода к семье, государственной подконтрольности, целей и основания ее создания, рождения и воспитания детей, отделения семьи от общества и до восприятия, в частности украинским семейным законодательством, главнейших современных индивидуальных цен-

ностей – самореализации, самоутверждения, становления личности в семье. Семья становится иной, и отношения супругов, детей приобретают новые черты.

Указанные факторы обуславливают актуальность рассмотрения проблематики правового регулирования семейных отношений в международном частном праве, оценку современного понимания брачных отношений по законодательству отдельных зарубежных государств, анализ формальных условий их возникновения.

Состояние исследования. Указанные вопросы были предметом научного исследования представителей различных отраслей юридической науки, в частности А.С. Довгерта, А.В. Дзеры, В.Я. Калакуры, В.И. Кисиля, Г.С. Фединяк, Л.С. Фединяк и других ученых. При написании статьи использовались как общенаучные, так и специально-юридические методы исследования правовых явлений и юридических категорий, в частности сравнительно-правовой,

исторический, формально-логический и другие методы.

Целью настоящей публикации является исследование процессов трансформации семейных отношений в международном частном праве, определение специфики условий вступления в брак по законодательству отдельных зарубежных государств, анализ видов и особенностей брачных отношений в современном законодательстве зарубежных государств.

Изложение основного материала. Традиционно союз супругов называют браком («шлюб» – категория украинского права) как в нормативно-правовых актах, так и в юридической литературе. Однако современные подходы правовую категорию «брак» предлагают рассматривать через призму основных аспектов его существования, таких как заключение, расторжение брака, и обусловленных этими фактами правовых последствий. Обращает на себя внимание тот факт, что, в отличие от украинского семейного законодательства,



не все современные правовые системы дают легальное определение правовой категории «брак». Согласно ч. 1 ст. 21 Семейного кодекса Украины от 10 января 2002 г. (далее – СК Украины) [1] браком является семейный союз женщины и мужчины, зарегистрированный в органе государственной регистрации актов гражданского состояния. В то же время следует обратить внимание, что порой законодательство иностранных государств, с одной стороны, не предлагает конкретного понятия «брак», однако, с другой, достаточно четко конкретизирует, что не является браком. К примеру, семейное законодательство Англии содержит объемное количество норм, посвященных недействительности брака (*law of nullity*), анализ которых позволяет сделать определённый вывод о правовой категории «брак» в этой стране. Нормы английского права о недействительности брака касаются вопросов наличия юридической силы либо ее отсутствия у предполагаемого брака с момента его заключения. Так, брак считается действительным, если он с юридической точки зрения ни в каком отношении не порочен и, соответственно, имеет обязательную силу для сторон (и для всех других лиц). Действительный брак может быть прекращен только смертью или решением суда о разводе, которое признает наличие действительного брака, а затем его прекращает [2].

Между тем доктриной выработана общая правовая концепция в понимании брака, которая сложилась на основании устойчивого подхода, что брак – это семейный союз мужчины и женщины. Такой союз является продолжением рода и создания всех необходимых материальных и моральных условий для воспитания детей.

Брак может считаться добровольным союзом мужчины и женщины, в результате чего между лицами, которые вступают в брак, устанавливается особое брачное правоотношение; или союзом, заключенным на договорных началах, основанным на требованиях, предъявляемых законом к порядку заключения любых договоров (например, в Англии, США, Японии, Франции). Брак-партнерство – концепция, характерная для государств «семьи континентального» и частично «общего права». Его содержанием является четкое разделение функций между супругами. Понимание

брака как союза двух независимых и равноправных партнеров характерно и для стран Восточной Европы, в т.ч. и для Украины. Несколько иным является понимание брака как союза мужчины и женщины в мусульманских государствах. Здесь союз трактуется нормами шариата как освященный Богом. Основанием его регистрации есть предварительная договоренность (договор) между родственниками будущей невесты и жениха [3, с. 521].

Итак, если предполагаемым фундаментом семьи является брак как союз супругов, то правомерно будет остановиться, в первую очередь, на правовых аспектах его заключения.

Заключение брака всегда связано с условиями вступления в брак, которые традиционно разделяют на материальные и формальные. Такие условия для брака непосредственно связаны с определенными законодательством соответствующей страны ограничениями для вступления в брак. Характерно, что условия, необходимые для заключения брака, всегда были под тщательным вниманием законодателей. В частности, такие условия, например, закреплены в ГК Франции – Титул V «О браке», Глава I – о качествах и условиях, необходимых для вступления в брак (статьи 143–164) [4].

Под формальными условиями брака понимают условия, относящиеся к его форме. Такими условиями является юридическое оформление брака, которое может осуществляться как в гражданской (регистрация брака), так и религиозной форме.

В частности, в ряде стран, например, таких как Бельгия, Германия, Дания, Франция, Нидерланды, Норвегия, Латвия, Литва, Эстония, признаются только браки, заключенные в государственных органах. В других странах, наряду с гражданской формой брака (зарегистрированный брак), правовые последствия порождает и брак, заключенный в церковной форме (например, Австралия, Англия, некоторые штаты США, ряд провинций Канады, Италия, Испания, Португалия, Польша, Хорватия, Чехия, Грузия, Аргентина, Бразилия и ряд других латиноамериканских стран). При этом церковная форма брака рассматривается в качестве альтернативной и во многих странах должна сопровождаться обязательным последующим уведомле-

нием государственных органов о церковной церемонии бракосочетания или может подлежать обязательной последующей государственной регистрации. В то же время установленные законом условия заключения брака обязательны для совершения как гражданского, так и церковного брака.

Необходимо отметить, что особо важную роль во многих странах играет католическая церковь, так как церковная форма брака, по сути, является обязательной для лиц католического вероисповедания, составляющих большинство населения указанных выше стран. Именно в ряде католических стран (например, в Испании, Италии) заключение брака в церковной форме предусматривает дальнейшее сообщение государственных органов о факте церемонии бракосочетания. Существуют и такие государства, в которых заключение брака возможно только в церковной форме, например в Греции, Израиле, Иране, Ираке, некоторых штатах США [5, с. 333; 6]. Причем такая форма брака обязательна для граждан отдельных государств даже в том случае, если они заключают брак за рубежом. К данной категории государств относятся два княжества Европы (Лихтенштейн и Андорра), некоторые страны Азии, где церковная форма обязательна для лиц определенного вероисповедания (Исламская Республика Иран, Республика Ирак, Исламская Республика Мавритания), а также отдельные штаты США и провинции Канады [7].

Учитывая вышеизложенное, в правовой доктрине [8, с. 525; 9, с. 396] законодательства государств, которые регулируют форму заключения брака, разделяются на три группы, в которых:

1) правовые последствия порождает только гражданский (зарегистрированный) брак (например, в Германии, Франции, Швейцарии, Японии, Нидерландах, Бельгии и др.);

2) брак можно заключить альтернативно – или в гражданской, или в религиозной форме (например, в Англии, некоторых штатах США, Дании, Норвегии, Швеции, Испании, Италии, Канаде, Бразилии, Австралии и др.);

3) существует только религиозная форма брака (например, Кипр, Греция, княжества Лихтенштейн и Андорра, Израиль, Ирак, Иран, некоторые штаты США (Делавэр, Мэриленд, Вирджиния,



отдельные провинции Канады и некоторые др.).

Кроме того, отдельную группу составляют те страны, в которых возможны «браки по общему праву» – common law marriage (некоторые штаты США, ряд провинций Канады). Для заключения такого брака не требуется каких-либо формальностей. Достаточно, чтобы стороны добровольно изъявили желание стать мужем и женой и в действительности вступили в фактические супружеские отношения.

При заключении брака довольно часто законодательство требует соблюдения дополнительных условий: присутствие свидетелей, заблаговременное обнародование о будущем браке, что влечет различия в процедуре бракосочетания в разных странах. Так, иногда необходимо присутствие совершеннолетних свидетелей в количестве от двух до шести человек (например, в Германии, Швейцарии, Италии, Испании), или же необходимо предварительное публичное обнародование о браке в церкви или размещение уведомления о предстоящем бракосочетании на здании местного муниципалитета на видном месте в определенный срок (в Италии, Франции). Такое обнародование осуществляется с целью выявления возможных возражений против заключения брака, которые могут быть заявлены до заключения брака в орган регистрации бракосочетания. В случае непризнания женихом и невестой таких возражений они могут рассматриваться в судебном порядке. В то же время в некоторых государствах требуется обнародование о предстоящем бракосочетании официально зарегистрировать, как минимум, за две недели до регистрации брака. Кроме того, никто не может принудительно вступить в брак на основании такого обещания. В то же время лицо может требовать возмещения расходов и материального ущерба, если о предстоящем бракосочетании было сделано официальное объявление.

Что касается требования об обнародовании информации о предстоящем браке, то хотелось бы подчеркнуть, что законодательством допускаются случаи его смягчения. Так, в некоторых случаях возможным может быть тайный (негласный) брак. В частности, такой брак является приемлемым с разрешения министра юстиции в Испании, когда заклю-

чение такого брака осуществляется без обнародования, но с осуществлением соответствующей записи в специальную книгу Центрального гражданского реестра. Согласно положениям Гражданского кодекса Испании такой брак не влияет на права третьих лиц, которые добросовестно были ими ранее приобретены (ст.ст. 54, 64 Титула IV «О браке») [10].

В то же время англо-американская правовая система, в частности Англии и США, не требует обязательной процедуры обнародования бракосочетания (бракосочетание может происходить и без обнародования). Однако необходимо наличие разрешения – «брачной лицензии». Так, в большинстве штатов бракосочетание происходит на основании лицензии, выданной судьей, либо чиновником муниципалитета, либо священником (то есть теми лицами, которые уполномочены осуществлять регистрацию браков) – по выбору лиц, вступающих в брак. Для того чтобы получить брачную лицензию, лица обязаны сделать клятвенное заявление об отсутствии предусмотренных законом препятствий к браку священнослужителю или под присягой чиновнику. При этом как обнародование, так и брачная лицензия имеют срок действия – от одного месяца до одного года. Если указанные сроки истекли, процесс получения брачной лицензии необходимо повторить.

В юридической литературе обращается внимание на некоторые религиозные особенности при заключении брака [7]. В частности, в Англии при заключении церковного брака будущие супруги должны получить лицензию у епископа, которая может быть специальной либо общей. Лицензии отличны в том, что специальная лицензия предоставляет право лицам заключать брак в любом помещении, включая частные дома, больницы, и в любое удобное для вступающих в брак время, в том числе и канонический период (08.00 ч. – 18.00 ч.). В свою очередь, в Польше, для того чтобы конфессиональная форма брака была признана государством, лица, которые намерены заключить брак, должны сначала получить в органах ЗАГС справку, свидетельствующую об отсутствии препятствий к заключению брака, а затем передать ее духовному лицу. После заключения конфессионального брака духовное лицо выдает свидетельство о регистрации брака, которое

необходимо подать в отдел ЗАГСа, где составляется запись акта о заключении брака, датой которого является день конфессионального бракосочетания. Юридическую силу в Польше имеет только запись акта о заключении брака и его копии, выданные отделом ЗАГСа.

Формальные условия вступления в брак предусматривают обязательное присутствие сторон (в частности в Германии, Швейцарии). В то же время в некоторых государствах (например, в Испании) при чрезвычайных обстоятельствах допустимо бракосочетание через представителей или с письменного согласия одного из будущих супругов. Однако другая сторона обязана присутствовать при заключении брака. В то же время законодательство отдельных государств (например, Италии) позволяет заключение брака на основании доверенности при наличии особых обстоятельств, предусмотренных Гражданским кодексом Италии.

Представляют интерес некоторые особые, неординарные формы брака, характерные исключительно для узкого круга стран или их территорий и в доктрине международного семейного права называемые «нетрадиционные». Как подчеркивается в юридической литературе [7], это формы заключения брака, к которым относят «посмертные» и «временные» браки. Так, в некоторых провинциях Китая существует традиция под названием «Минхунь», или «посмертный» брак. Суть его заключается в следующем: родители, чьи сыновья умерли холостяками, ищут им умершую «невесту», а затем хоронят их вместе, как супругов. Данная традиция символизирует исполнение родительского долга по отношению к покойному ребенку и является частью конфуцианских представлений о верности семейным ценностям. В свою очередь, «временный» брак является одним из институтов мусульманского семейного права. Основной его особенностью является то, что мужчина может взять себе жену на определенный, установленный по договоренности период времени (от нескольких дней до нескольких лет). По истечении срока временного брака бывшие супруги не несут никаких обязательств по отношению друг к другу. Однако дети, рожденные в результате такого брака, являются законнорожденными и обладают правами и обязанностями наравне с



детьми, чьи родители заключили брак в традиционной форме.

При исследовании аспектов заключения брака будет неверным не остановиться на немаловажной составляющей этого вопроса, такой как коллизионное решение формы брака. Ведь значительная часть семейных союзов нынче заключается между лицами разного гражданства. При этом верный выбор и применение законодательства разных стран является первоочередной, не всегда однозначно решенной задачей.

В общем, коллизионное решение формы брака происходит по национальному законодательству страны, места заключения брака. В частности, как отмечает В.И. Кисиль, в соответствии с подходом, принятым во многих государствах (Австрия, Швейцария, Германия, Украина и др.), форма брака, который регистрируется в пределах территории страны, регулируется внутренними нормами этой страны [11, с. 277].

Достаточно часто законодательство иностранных государств относительно брака, заключенного за границей, содержит правила, согласно которым формальная действительность брака регулируется правом места его заключения, или правом страны домицилия или гражданства одного из супругов (например, ч. 2 ст. 3088 ГК Квебека 1991 г. [12], ст. 12 Закон ОАЭ о гражданско-правовых сделках 1985 г. [13]), или же национальным правом обоих супругов или правом общего постоянного или обычного места жительства супругов на момент заключения брака (ч. 2 ст. 49 Закона Польши о международном частном праве [14]); либо же брак признается по законодательству места его заключения или национальными законом хотя бы одного из супругов на момент его заключения или законодательством страны места нахождения обоих супругов на момент заключения брака (ст. 28 Закона Италии 1995 г. «Реформа итальянской системы международного частного права»).

Что касается Украины, то подход законодателя к форме брака остается неизменным, и, согласно требованиям Закона Украины «О международном частном праве» [15], форма и порядок заключения брака в Украине между гражданином Украины и иностранцем или лицом без гражданства, а также между иностранцами или лицами

без гражданства определяются правом Украины (ст. 56).

Выводы. Таким образом, несмотря на то, что современный брак коренным образом преобразовывает понятие семьи, которая среди всех традиционных основ ее формирования в классическом виде сохранила неизменной основную – заботу о потомстве, именно это качество придает ему, как правовой категории, особое значение при правовой регламентации законодательством всех стран. Нынешний этап развития общества, повлекший изменения семейных отношений, цепной реакцией вызывает необходимость новых глубоких научных исследований в этой сфере.

Список использованной литературы:

1. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України, 2002, № 21-22, ст. 135.
2. Law Commision, Report on Nullity of Marriage, Law Com 33 (London: HMSO, 1970), s. 3(a).
3. Фединяк Г.С., Фединяк Л.С. Міжнародне приватне право / Г.С. Фединяк. – 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://pidruchniki.ws/1595021047213/pravo/pravove_regulyuvannya_simeynih_pravovidnosin_inozemnim_elementom.
4. Code civil [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>.
5. Богуславский М.М. Международное частное право. Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обуч. по спец. «Юриспруденция» / М.М. Богуславский; Ред. Т.С. Парфенова. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристь, 2005.
6. Тищенко Л.А. Условия и порядок заключения брака в зарубежных странах / Л.А. Тищенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fpa.su/biblioteka/izdaniya/problemy-konstitutsionnogo-pravazarubezhnyh-stran/usloviya-i-poryadok-zaklyucheniya-braka-v-zarubezhnyh-stranah-l-a-tishchenko>.
7. Байбороша Н.С. Правовое регулирование заключения брака в международном семейном праве: проблемы и реалии / Н.С. Байбороша [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5873/1/bayborosha_2009_1_IL_issues.pdf.

elib.bsu.by/bitstream/123456789/5873/1/bayborosha_2009_1_IL_issues.pdf.

8. Гражданское и торговое право зарубежных государств / Отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. – 4-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. – Т. II. – М. : Междунар. отношения, 2008.

9. Ануфриева Л.П. Международное частное право: В 3-х т. Том 2. Особенная часть: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / Л.П. Ануфриева. – М. : Издательство БЕК, 2002.

10. Código Civil (aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=9338>.

11. Кисиль В.І. Міжнародне приватне право: питання кодифікації. – 2-е доповн. і перероб. вид. / В.І. Кисиль. – К. : Україна, 2005.

12. CIVIL CODE OF QUÉBEC, 1991 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/CCQ_1991/CCQ1991_A.html.

13. Объединенные Арабские Эмираты. Закон о гражданско-правовых сделках (5/1985) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gcc-legal.org/LawAsPDF.aspx?country=2&LawID=3126>.

14. USTAWA z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110800432>.

15. Закон України від 2005 року «Про міжнародне приватне право» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Радченко Лилия Ивановна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Radchenko Liliya Ivanovna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of chair of civil law of Taras Shevchenko National University of Kyiv;

gli@online.ua



УДК 346.6

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

Юлия СВЕТЛИЧНАЯ,
кандидат наук по государственному управлению,
глава Харьковской областной государственной администрации

Аннотация

В Украине действует несколько уровней правового регулирования инвестиционной деятельности: национальный, международно-правовой, отраслевой, региональный. Между различными нормативно-правовыми актами, принимаемыми в виде законов, указов главы державы, правительства, иных органов центральной исполнительной власти и местных органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам инвестиционной деятельности, возникают противоречия и несогласованности, затрудняющие инвестиционный процесс. В статье обосновывается необходимость систематизации и модернизации инвестиционного законодательства путем принятия Инвестиционного кодекса Украины.

Ключевые слова: инвестиции, систематизация, инвестиционная деятельность, государство, субъекты хозяйствования, кодификация, инвестиционное законодательство.

SYSTEMATIZATION AND MODERNIZATION OF THE INVESTMENT LEGISLATION OF UKRAINE

Yu. Svetlichnaya,
Candidate of Science in Public Administration, Head of the Kharkiv Regional State Administration

Summary

There are several levels of legal regulation of investment activities in Ukraine: national, international and legal, regional, sectoral. There are contradictions and inconsistencies between various regulations adopted in the form of laws, decrees of the head of the state, the government, other agencies of the central executive power and local government agencies, as well as local self-governments concerning the issues of investment activities that hamper the investment process. The author of the article proves the necessity of systematization and modernization of investment legislation by adopting the Investment Code of Ukraine.

Key words: investments, systematization, investment activity, state, business entities, codification, investment legislation.

Постановка проблемы. В Украине происходят исключительно важные и сложные реформы в сфере экономики. Реформирование прежде всего направлено на вывод Украины на такой уровень развития, который бы соответствовал возросшим требованиям народа к условиям социального обеспечения и евроинтеграционным стремлениям украинского государства. Успех экономических реформ во многом определяется уровнем инвестиционных вложений, в т.ч. привлечением иностранных инвестиций. Инвестиционная деятельность в Украине регулируется большим числом различных нормативно-правовых актов.

В систему нормативно-правового регулирования инвестиционной деятельности в Украине входят законы Украины, указы Президента Украины, постановления Кабинета Министров Украины, акты центральных органов исполнительной власти, международно-правовые акты инвестирования, признанные Украиной. Такое разно-

образие форм нормативно-правового регулирования организации и осуществления инвестиционной деятельности объясняется различием форм и видов инвестиций и субъектов инвестирования, в частности необходимостью содействия и защиты реализации интересов иностранных инвесторов.

Обилие различных нормативно-правовых актов по вопросам организации и осуществления деятельности инвесторов в Украине порождает противоречия в правовом регулировании, не обеспечивает взаимосогласованность действий всех участников инвестиционного процесса. Недостатки и проблемы в законодательном обеспечении инвестиционной деятельности обуславливают необходимость принятия административно-правовых актов центральных органов исполнительной власти в виде приказов, инструкций, распоряжений и местных органов власти и органов самоуправления, которые часто преследуют ведомственные интересы и не учитывают интересы

инвесторов, что не способствует созданию надлежащего инвестиционного климата в стране.

Степень научной разработанности темы обеспечивается исследованиями таких ученых, как Н. Онищенко, П. Рабинович, Ю. Шемшученко, В. Поединок, В. Нагребельный, С. Стефанишин, А. Яремко, Л. Зубченко, Ю. Жорнокуй, О. Гетманец, С. Слипченко и некоторых других. Указанные ученые обращали внимание на несовершенство нормативно-правового обеспечения инвестиционной деятельности, наличии пробелов, неточностей, коллизий, требующих устранения, и предлагали пути усовершенствования порядка организации и осуществления инвестиционной деятельности, в частности, иностранного инвестирования. Но актуальность проблемы остается высокой, поскольку за последние годы развития Украины возникли новые обстоятельства и условия, влияющие на процессы инвестирования.

Цель статьи заключается в том, чтобы на основе анализа нормативно-



правового обеспечения инвестиционной деятельности в Украине предложить систематизацию и модернизацию инвестиционного законодательства Украины.

Изложение основного материала.

Общие правовые, экономические и социальные условия инвестиционной деятельности в Украине, административно-правовой порядок осуществления инвестиционной деятельности, принципы государственного регулирования инвестиционной деятельности, гарантии прав субъектов инвестиционной деятельности, виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых в объекты инвестиционной деятельности, в результате которой создается прибыль (доход) или достигается политический социальный эффект, предусмотренные в Законе Украины «Об инвестиционной деятельности» [1].

Правовые и организационные основы создания, деятельности, ответственности и порядка ликвидации институтов совместного инвестирования (паевых и корпоративных инвестиционных фондов), особенности управления их активами, состав, структура и порядок хранения активов, особенности размещения и обращения ценных бумаг субъектов совместного инвестирования, порядок раскрытия информации об институтах совместного инвестирования с целью привлечения дополнительных финансовых ресурсов определены в Законе Украины «Об институтах совместного инвестирования» [2].

Упрощение порядка получения услуг, связанных с подготовкой и реализацией субъектами инвестиционной деятельности инвестиционных проектов, путем обслуживания через «единое окно» предусмотрено нормами Закона Украины «О подготовке и реализации инвестиционных проектов по принципу «единого окна» [3], что позволит участникам инвестиционного проекта экономить время, финансы, сократить количество документов и видеть результат рассмотрения в день обращения или в ближайшее время после подачи документов.

Основания и порядок осуществления сотрудничества в инвестиционной деятельности между государственным и частным секторами с целью повышения конкурентоспособности эко-

номики страны, установления перед законом равенства государственных и частных субъектов хозяйствования, запрещения дискриминации и ограничения прав частных партнеров, кроме случаев, предусмотренных в законодательстве, согласования интересов государственных и частных партнеров, справедливого распределения рисков, связанных с выполнением договоров, заключенных в рамках государственно-частного партнерства, достижения взаимной выгоды и реализации цели совместной деятельности и привлечения новых инвестиций, предусмотрены в Законе Украины «О государственно-частном партнерстве» [4].

В ряде других законов Украины, в частности в Законах Украины «О финансовом лизинге», «Об инвестиционной деятельности», «О концессиях», «О соглашениях о разделе продукции», «О ценных бумагах и фондовом рынке», «О государственном регулировании рынка ценных бумаг в Украине», «О хозяйственных обществах», «Об акционерных обществах», «О холдинговых компаниях», «О внешнеэкономической деятельности», «О банках и банковской деятельности», «О защите национального товаропроизводителя от субсидированного импорта», «О порядке осуществления расчетов в иностранной валюте», «О приоритетных направлениях инновационной деятельности», содержатся нормы, которые в той или иной степени регулируют отдельные вопросы инвестиционной деятельности в зависимости от вида инвестиции. Отдельные аспекты в административно-правовом регулировании инвестиционной, в том числе и иностранной, деятельности разрешаются нормами Налогового, Гражданского, Хозяйственного, Земельного кодексов Украины. В.В. Бочаров считает, что для реального регулирования инвестиционной деятельности имеют нормативные акты, устанавливающие порядок налогообложения предпринимательской деятельности, поскольку именно налоговая система учитывается инвестором в первую очередь при принятии решения о вложении капитала в конкретный инвестиционный проект [5].

Инвестиционную деятельность в Украине, в том числе и деятельность иностранных инвесторов, регулируют также Законы Украины «Об инвестици-

онной деятельности», «О научных парках», «О приоритетных направлениях инвестиционной деятельности», «Об индустриальных парках» и некоторые другие. Законом Украины «Об общих принципах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон» [6] устанавливается особый правовой режим хозяйственной и финансовой деятельности в специальных (свободных) экономических зонах, определяется административно-правовой порядок создания и ликвидации, механизм функционирования специальных (свободных) экономических зон в Украине, административно-правовой режим специальных (свободных) экономических зон на территории Украины, общие правила регулирования отношений между субъектами экономической деятельности, местными органами власти и органами власти и органами самоуправления, порядок привлечения иностранных инвестиций и содействие им, активизация предпринимательской деятельности совместно с иностранными инвесторами, наращивание экспорта товаров и услуг, производимых в специальных (свободных) экономических зонах.

Однако следует отметить, что хозяйственно-предпринимательская деятельность, привлечение и внедрение новых технологий, рыночных методов развития инфраструктуры, эффективность использования природных и трудовых ресурсов в специальных (свободных) экономических зонах в силу разных причин в последнее время снизились.

«На современном этапе актуальной является проблема восстановления и определения условий дальнейшего функционирования специальных (свободных) экономических зон и территорий приоритетного развития и обеспечения защиты прав и интересов инвесторов с учетом мирового опыта» [7].

Формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей инвестиционную деятельность в Украине, началось с провозглашением государственной независимости. Одним из первых законодательных актов в сфере установления правовых основ порядка организации иностранного инвестирования был Закон Украины «О защите иностранных инвестиций в Украине» [8]. Этот Закон, принятый 10.09.1991



года, то есть через пятнадцать дней после провозглашения независимости Украины, имел не только экономический характер, но и политический, поскольку молодое Украинское государство демонстрировало миру готовность к внешнеэкономическому сотрудничеству, к установлению организационно-правового порядка защиты интересов иностранных инвесторов.

Закон Украины «О режиме иностранного инвестирования» [9] определял особенности режима иностранного инвестирования, виды и формы иностранных инвестиций, их гарантии, порядок регистрации и контроля над осуществлением иностранных инвестиций. В Законе также предусмотрены процедуры создания и особенности деятельности предприятий с иностранным капиталом на территории Украины.

Статья 2 Закона Украины «О режиме иностранного инвестирования» предусматривает, что иностранные инвестиции в Украине могут осуществляться в виде иностранной валюты, которая признается конвертируемой Национальным банком Украины, валюты Украины, любого движимого и недвижимого имущества и связанных с ним имущественных прав; акций, облигаций, других ценных бумаг, а также корпоративных прав (прав собственности на долю (пай) в уставном Фонде юридического лица, созданного в соответствии с законодательством Украины и законодательством других стран), выраженных в конвертируемой валюте, денежных требований и права на требование выполнения договорных обязательств, которые гарантированы первоклассными банками и имеют стоимость в конвертируемой валюте, подтвержденную согласно законам (процедурам) страны – инвестора или международными торговыми обычаями, а также экспертной оценкой в Украине, включая легализованные на территории Украины авторские права, права на изобретение, полезные модели, промышленные образцы, знаки для товаров или услуг, ноу-хау и тому подобное, права на осуществление хозяйственной деятельности, включая права на пользование недрами и использование природных ресурсов, предоставленных в соответствии с законодательством или договорами,

стоимость которых в конвертируемой валюте.

Особая роль в правовом регулировании инвестиционной деятельности принадлежит Хозяйственному кодексу Украины, в котором правовому регулированию инвестиционной деятельности отведен целый раздел.

Вербицкая Ю.М. и Крамаренко А.А. считают, что Хозяйственный кодекс Украины является «главным нормативным документом в нормативно-правовой базе инвестиционно-инновационной деятельности» [10].

К системе правового регулирования инвестиционной деятельности, включая и иностранное инвестирование, относятся международно-правовые акты, ратифицированные Верховным Советом Украины, а следовательно, ставшие частью национального законодательства. К таким нормативно-правовым актам, согласие на обязательность которых предусмотрено украинским парламентом, относятся:

– Соглашение о Международном валютном фонде;

– Вашингтонская конвенция 1965 г. «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами другого государства» (ратифицирована Законом Украины от 16 марта 2000 г.);

– Сеульская конвенция 1985 г. «Об организации многостороннего агентства по гарантиям инвестиций». По материалам конференции был принят ряд законов Украины, среди которых – «О вступлении Украины в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Международную финансовую корпорацию, Международную ассоциацию развития и Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций» от 3 июня 1992 г.;

– Договор к Европейской Энергетической Хартии, Договор Первой конференции ЮНКТАД в Женеве в 1964 г.;

– Декларация об установлении нового международного экономического порядка;

– Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятые в форме резолюций Генеральной Ассамблеи ООН «О мерах укрепления доверия в международных экономических отношениях» (1984 г.) и «О международной экономической безопасности» (1985 г.);

– Соглашение о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности;

– Конвенция о защите прав инвестора от 28 марта 1997 г.

Кроме законов и международных правовых актов отдельные стороны инвестиционной деятельности в Украине регулируются различными указами Президента Украины, постановлениями и распоряжениями Кабинета Министров Украины. Такими, в частности, являются: распоряжение Президента Украины «Вопросы создания технопарков и инновационных структур других типов» от 23.01.1996 № 17/96 рп, Указ Президента Украины «О плане первоочередных мероприятий в сфере инновационной деятельности» от 10 апреля 2006 г. № 300, Указ Президента Украины «Положение о Государственном агентстве экологических инвестиций Украины» от 13 апреля 2011 года № 455/2011.

Особенностью отечественного инвестиционного законодательства является то, что отдельные аспекты в инвестиционной сфере, кроме вышеуказанных нормативно-правовых актов, регулируются также нормами хозяйственного, налогового, валютного, банковского, финансового, таможенного, гражданского и земельного законодательства, такими как: Постановление Кабинета Министров Украины от 30 января 1997 г. № 112 «Об утверждении Положения о порядке государственной регистрации договоров (контрактов) о совместной инвестиционной деятельности с участием иностранного инвестора»; Постановление Кабинета Министров Украины от 28 декабря 2001 г. № 1801 «Об утверждении Программы развития инвестиционной деятельности на 2002–2010 годы»; распоряжение Кабинета Министров Украины от 17 августа 2002 г. № 477 «Об одобрении Программы «Инвестиционный имидж Украины», распоряжение Кабинета Министров Украины от 1 августа 2006 г. № 447 «Об одобрении Концепции создания индустриальных (промышленных) парков».

Как видим, в Украине действует развращенная система нормативно-правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность, состоящая из Законов Украины, международно-правовых актов, подзаконных актов главы госу-



дарства, правительства, центральных органов исполнительной власти, нормативно-правовых актов местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. При наличии такой обширной базы правового регулирования инвестиционной деятельности существует потребность в ее модернизации. В связи с этим Стефанишин Г.С. и Лиса О.И. считают необходимым приведение действующего законодательства в соответствие с международными нормами и постепенное упрощение специального законодательства по регулированию иностранных инвестиций, внесение изменений в нормативно-правовое регулирование привлечения иностранных инвестиций [11].

В 2002 году группой народных депутатов был разработан проект Инвестиционного кодекса Украины на основе Законов Украины «О защите иностранных инвестиций на Украине», «Об инвестиционной деятельности», «О режиме иностранного инвестирования», «Об институтах совместного инвестирования (паевые и корпоративные инвестиционные фонды)». Был также предложен проект данного кодекса с правками и предложениями от представителей научных кругов и практиков. В 2012 году рабочая группа Комитета по экономическим реформам «Внедрение национальных проектов и инвестиций» приняла решение о подготовке Инвестиционного кодекса, который предусматривал бы создание прозрачной системы законодательства в сфере инвестирования. Однако проекты остались на уровне предложений, а Инвестиционный кодекс Украины так и не был принят.

Блихар М.М. высказывается за то, чтобы оптимизация правового регулирования инвестиционного процесса должна носить непротиворечивый, согласованный характер, осуществляя системное регулирование правоотношений, возникающих в ходе административно-правового регулирования инвестиционной деятельности. На данном этапе законодательство, которое регулирует административно-правовые отношения, имеющие место в процессе реализации инвестиций, далеко от системности в силу распыленности административно-правовых норм, которыми регулируются вопросы инвестиционной деятельности. Решение

этой проблемы возможно путем принятия Инвестиционного кодекса Украины [12].

Выводы. Систематизацию и модернизацию инвестиционного законодательства Украины необходимо осуществить путем его кодификации и инкорпорации, соединив в едином фундаментальном законодательном акте типа Инвестиционного кодекса Украины разрозненные нормативно-правовые положения, регулирующие инвестиционную деятельность, устранив противоречия между ними и преследуя цель создания действенного законодательно оформленного механизма формирования и реализации инвестиционной политики государства. Инвестиционный кодекс Украины должен стимулировать участие национальных и зарубежных субъектов хозяйствования в инвестиционном процессе, закрепить правовой инвестиционный порядок, установив для всех единые правила инвестирования, гарантируя защиту прав и свобод всех участников инвестиционных отношений.

Инвестиционный кодекс Украины должен обеспечить прозрачность инвестиционной деятельности, устранить нормативно-правовые акты, противоречащие друг другу в сфере инвестирования.

Список использованной литературы:

1. Закон Украины «Об инвестиционной деятельности» // Ведомости Верховного Совета Украины, 1991, № 41, ст. 646.
2. Закон Украины «Об институтах совместного инвестирования» // Ведомости Верховного Совета Украины, 2013, №29, ст. 337.
3. Закон Украины «О подготовке и реализации инвестиционных проектов по принципу «единого окна» // Ведомости Верховного Совета Украины», 2011, № 11, ст. 70.
4. Закон Украины «О государственном-частном партнерстве» // Ведомости Верховного Совета Украины, 2010, № 40, ст. 524.
5. Бочаров В.В. Инвестиции. Монография / В.В. Бочаров. – СПб, 2008. – С. 291.
6. Закон Украины «Об общих принципах создания и функционирования

специальных (свободных) экономических зон» // Ведомости Верховного Совета Украины, 1992, № 50, ст. 676.

7. Гуменная Е.Р. Система нормативно-правового регулирования инвестиционной деятельности в Украине / Е.Р. Гуменная // Вестник государственного и муниципального управления. – Киев. – 2013. – № 4. – С. 336.

8. Закон Украины «О защите иностранных инвестиций в Украине» // Ведомости Верховного Совета Украины, 1991, № 46, ст. 616.

9. Закон Украины «О режиме иностранного инвестирования» // Ведомости Верховного Совета Украины, 1996, № 19, ст. 80.

10. Вербицкая Ю.М., Крамаренко А.А. Нормативно-правовое обеспечение инвестиционно-инновационной деятельности / Ю.М. Вербицкая [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: http://sm.znaimo.com.ua/tw_files2/urls_1/519/d-518173/7z-docs/1.pdf (дата обращения: 03.08.2013).

11. Стефанишин Г.С., Лиса О.И. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Украине / Г.С. Стефанишин // Научный вестник Национального лесотехнического университета Украины. – Киев, 2011. – Вып. 21, ст. 308.

12. Блихар М.М. Правовое обоснование инвестиционной деятельности и необходимость ее активизации в Украине. Теория и практика общественного развития / М.М. Блихар. – К., 2013. – № 9. – С. 336.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Светличная Юлия Александровна – кандидат наук по государственному управлению, глава Харьковской областной государственной администрации

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Svetlichnaya Yuliya Aleksandrovna – Candidate of Science in Public Administration, Head of the Kharkiv Regional State Administration

stanislav2107@mail.ru



УДК 342.7

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ХОДЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ, ОБУСЛОВЛЕННЫХ ЕГО СМЕРТЬЮ (ОПЫТ УКРАИНЫ)

Александр СТЕЛЬМАЩУК,
соискатель
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье привлекается внимание к проблеме гарантирования права человека на достойную смерть и обеспечение реализации его волеизъявления о надлежащем отношении к нему после смерти. Обосновывается, что гарантирование права человека на достойную смерть, прежде всего, связано с обеспечением его уходом, медицинской помощью современного уровня с использованием возможностей паллиативной медицины, с надлежащей процедурой его захоронения, а также строгим соблюдением условий его завещания. Выявлены проблемы правового и организационного характера, обуславливающие соответствующие нарушения участниками этих отношений на этапе установления факта смерти, получения справки о смерти и разрешения на выдачу трупа, захоронения умершего, выполнения условий его завещания. Раскрыты проблемные аспекты правоотношений, связанных с патологоанатомическим вскрытием трупов и изъятием донорских органов. Внесены предложения, направленные на совершенствование законодательства, касающегося указанных проблем.

Ключевые слова: права человека, смерть, паллиативная медицина, эвтаназия, патологоанатомическое вскрытие, донорские органы, похоронное дело, уголовное производство, прокурорский надзор.

PROBLEMATIC ASPECTS OF HUMAN RIGHTS IN TERMS OF LAW RELATIONS UNDER CONDITION OF HIS DEATH (UKRAINE EXPERIENCE)

A. Stelmashchuk,
Applicant
Taras Shevchenko National University of Kyiv

Summary

The article takes notice to such most critical constituents of problem of observance of human rights, related to death, as a problem of guaranteeing of their right on death with dignity and on providing of realization of their will about the proper attitude toward a body after death. Also the article settles that guaranteeing of human right on death with dignity is above all things related to providing tendance and medicare of modern level with the use of possibilities of palliative medicine. As for propaganda of euthanasia, it is pre-defined not so much by an anxiety about providing of human right on death with dignity, as by enhancement transplantation of organs and tela, commercialization of medical services and necessity, for this purpose, in donor organs. Found out the problems of legal and organizational character, which cause the proper violations by participants of these relations on the stage of establishment of fact of death of man, receipt of certificate about death and permission of prosecutor on delivery of dead body. In particular, in the absence of stage of prejudicial examination of statements and reports about criminal offences, according to which in most cases after the first consequence actions are closed for lack of crime components. And it gives the large superfluously job for investigative subsections and experts, expense of money for these necessities and curvature of statistical information about offence. The article notices the problem of providing of ministry of internal affairs staff the help by specialists (doctors) on the stage of establishment of reasons of death. The problem aspects of legal relationships, related to the pathoanatomical section and the exception of donor organs are also exposed. Notices the lacks of the legal adjusting of receipt of will of person in relation to attitude toward it's body after death, organizations of procedure of it's realization and absence of control after it's implementation. There are some examples of consequences of criminal commercialization of relations, related to the burial place and funeral business. Found out the lacks of prosecutor's supervision after the observance of human rights in these legal relationships.

Key words: human rights, death, palliative medicine, euthanasia, pathoanatomica prosection, donor organs, funeral business, criminal proceeding, prosecutor's supervision.

Постановка проблемы. Безусловным доказательством демократизации общественных отношений в Украине является закрепление в ее Конституции принципа верховенства права, согласно которому человек, его права и свободы являются высшими социальными ценностями, а утверждение и обе-

спечение этих прав и свобод является главной обязанностью государства [1]. Бесспорным является и то, что этот принцип распространяется на права каждого человека и после его смерти, поскольку после нее он продолжает свой жизненный путь в памяти людей, в результатах своего труда, в художественных произведе-

ниях и т.п. Не требует доказательств и то, что в связи со смертью человека его имущественные и личные права требуют особой правовой защиты, однако жизненные реалии свидетельствуют о фактах грубого нарушения этих прав.

Так, популярными являются дискуссии по поводу узаконивания



эвтанази, привычными стали скандальные сообщения о незаконных, обусловленных процессами коммерциализации и этической деформации общества изъятиях в медицинских учреждениях анатомических материалов с тел умерших лиц. Общеизвестной стала и преступная коммерциализация отношений, связанных с погребением и похоронным делом и др. Свидетельствует об этом и состояние кладбищ. Все эти факты являются проявлениями игнорирования права умерших лиц на надлежащее отношение к ним после смерти и свидетельствует об актуальности их устранения.

Цель – исследование вопросов, связанных с обеспечением прав человека в ходе правоотношений, возникающих в связи с его смертью, и внесение предложений, направленных на их совершенствование.

Изложение основного материала. В частности, проблема гарантирования прав человека преклонного возраста, в том числе и его права на достойную смерть, прежде всего связана с обеспечением его надлежащим уходом и медицинской помощью современного уровня. Однако это часто оказывается недостижимым в силу экономических и организационных причин. Особенно это касается неизлечимых больных в терминальной стадии, когда им можно помочь лишь путем облегчения их страданий. В давние времена, когда уровень развития медицины не располагал иными способами оказания им в таких ситуациях помощи, практиковали эвтаназию, то есть умышленное ускорение смерти либо умерщвление неизлечимо больного с целью прекращения его страданий. Однако современное законодательство развитых стран ее запрещает. Запрещена она и в Украине. Так, согласно ч. 3 ст. 52 Основ законодательства Украины об охране здоровья запрещается осуществление эвтаназии – умышленного ускорения смерти либо умерщвления неизлечимо больного с целью прекращения его страданий [2]. Эта же норма закреплена и в ч. 4 ст. 281 Гражданского кодекса Украины, согласно которой запре-

щается удовлетворение просьбы физического лица о прекращении ее жизни [3].

А для обеспечения права человека на достойную смерть стремительно развивается такая медицинская отрасль, как паллиативная медицина, которая утверждает жизнь и рассматривает смерть как естественный процесс, не ускоряя и не сдерживая ее. Она ориентирована на обеспечение уменьшения боли и иных отрицательных симптомов, а также на объединение психологических и духовных аспектов ухода за больными. С этой целью она предлагает систему мероприятий поддержки в стремлении больных вести активную жизнь до конца, что часто способствует и их выздоровлению. Паллиативная помощь оказывается в специальных медицинских учреждениях – хосписах, развитие которых, обеспечение их правовой и материальной поддержкой способствовало бы ее доступности [4, с. 23–29]. В то же время расширение возможностей трансплантации органов и тканей, а также коммерциализация медицинских услуг и, в частности, потребность для этого в донорских органах, выявляет увеличение числа сторонников именно эвтаназии. И все же оценивая аргументы, высказанные в ее пользу, следует учитывать, что в октябре 1987 года в Мадриде 39-ой Всемирной медицинской ассамблеей была принята Декларация относительно эвтаназии, согласно которой эвтаназия, то есть акт умышленного прерывания жизни пациента, даже совершенная по просьбе самого пациента либо по просьбе его близких родственников, является неэтичной [5, с. 33].

Что же касается умершего человека, то хотя правоотношения, возникающие в связи со смертью в Украине, и регламентированы новейшими правовыми актами, прежде всего «Порядком взаимодействия между органами внутренних дел, учреждениями охраны здоровья и прокуратуры Украины при установлении факта смерти человека» (Порядок) [6] и Уголовным процессуальным кодексом Украины (УПК) [7], уже на этапе установления факта смерти вскрываются проблемы правового и органи-

зационного характера, способствующие соответствующим нарушениям участниками этих отношений, что и обуславливает справедливые нарекания [8, с. 12].

В частности, отсутствие в Украине стадии проверки заявлений о совершенных преступлениях на предмет наличия надлежащих оснований для возбуждения уголовного дела, которое было предусмотрено ранее действующим законодательством [9], и открытие уголовного производства по каждому заявлению без его проверки обуславливает необходимость после первых же следственных действий в большинстве случаев его прекращать. А чтобы представить объем этой работы, достаточно учесть, что количество указанных заявлений ежегодно увеличивается [10, с. 85–96]. Особенно это касается заявлений и сообщений, связанных со смертью людей. Так, в соответствии с данными Госстата в Украине ежегодно умирает около 760 тысяч лиц. Только в Киеве ежедневно фиксируется до 150 смертей. Все эти факты и должны были бы обязывать соответствующие органы разбираться, в каких из этих случаев возбуждать уголовное дело, а в каких нет, однако согласно КПК Украины в каждом из этих случаев возбуждается уголовное дело, хотя последствия этого уже вызывают их озабоченность.

Примером этого является Постановление межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов и представителей учреждения охраны здоровья города Черновцы по поводу усовершенствования взаимодействия при установлении факта смерти человека [11]. Как отмечалось на этом совещании, в течение года в районные отделы внутренних дел города Черновцы поступает около 2000 заявлений и сообщений о фактах смерти граждан, из которых около 50% вносятся в ЕРДР с квалификацией «умышленное убийство» (ст. 115 ч. 1 УК Украины). Однако в дальнейшем в 92,2% случаев от общего количества от этих заявлений принимается решение о прекращении уголовного производства за отсутствием события преступления.



Главной причиной этих последствий является то, что в большинстве случаев в качестве основания для открытия уголовного производства используется ненадлежащим образом проверенная либо недостоверная информация, ненадлежащее исполнение сотрудниками учреждений охраны здоровья требований Порядка относительно выдачи врачебных свидетельств о смерти, а также неприбытие их к умершим в выходные дни и в ночное время. Обусловлено это тем, что ни указанный Порядок, ни иные правовые акты не обязывают участковых врачей, врачей общей практики семейной медицины и фельдшеров дежурить на дому в ночное время и выходные дни, а также отсутствием финансирования учреждений охраны здоровья на указанные нужды.

Ясно, что без помощи врачей сотрудники ОВД не имеют права устанавливать причину смерти, а поэтому и не могут в необходимых случаях составлять заключения относительно ненасильственной смерти человека, что исключало бы необходимость открытия по таким фактам уголовного производства, и как следствие этого – проведение вскрытия тела и судебных экспертиз. А это, в свою очередь, обуславливает дополнительную нагрузку на оперативно-следственные подразделения и экспертов, пустую трату средств для этих нужд и искажает статистическую отчетность в отношении уголовных правонарушений. Ведь в таких условиях оказывается, что в тех же Черновцах за указанный период умышленные убийства возросли на 47,6%, хотя по существу уже до открытия уголовного производства было очевидным, что в 92,2% случаев от указанного количества смертей была естественной.

Что же касается вскрытия трупов, то в соответствии со ст. 72 Основ законодательства об охране здоровья [2] оно проводится с целью установления причин и механизмов смерти больного. В обязательном порядке оно проводится лишь в случае наличия подозрения на насильственную смерть, а также когда смерть больного наступила в учреждении охраны здоровья. А в случае нали-

чия письменного заявления близких родственников или задокументированного волеизъявления умершего, а также при отсутствии подозрения на насильственную смерть, исходя из религиозных и иных уважительных мотивов, оно может и не проводиться. В то же время с целью предотвращения случаев утаивания насильственной смерти при установлении ее факта и причин уполномоченные лица обязаны руководствоваться упомянутым Порядком, в соответствии с которым сотрудники учреждений охраны здоровья должны немедленно уведомлять органы внутренних дел (ОВД) о каждом случае установления ими смерти человека, а дальнейшие их действия зависят от наличия или отсутствия признаков насильственной смерти либо подозрения на нее. Так, в случае смерти человека по месту его проживания без признаков насильственной смерти или подозрения на нее на место события обязательно выезжает врач (фельдшер), который констатирует факт смерти, производит внешний осмотр трупа, в соответствии с результатами которого информирует ОВД и администрацию учреждения охраны здоровья о возможности установления причин смерти без патологоанатомического вскрытия и выдачи врачебного свидетельства (фельдшерской справки) о смерти.

Дежурный ОВД регистрирует все заявления и сообщения независимо от наличия признаков правонарушения и немедленно докладывает о них начальнику ОВД. А дальнейшие действия сотрудников ОВД зависят от наличия или отсутствия фактов, свидетельствующих о совершенном уголовном правонарушении либо подозрении на него. В частности, получив сообщение о факте смерти человека по месту его проживания без признаков насильственной смерти либо подозрения на нее, сотрудники ОВД вместе с врачом а в случае необходимости – с другими специалистами, выезжают на место происшествия для того, чтобы проверить правдивость полученного сообщения. Согласно результатам осмотра трупа и в случае отсутствия признаков насильственной смерти либо подозрения относительно

нее они составляют заключение о ненасильственной смерти человека. Это заключение согласовывается с руководителем следственного подразделения и подразделения, в котором работает составившее его лицо, утверждается начальником ОВД и хранится в его архиве.

В случае же поступления сообщения о наличии признаков насильственной смерти либо подозрения относительно нее либо установления таких фактов во время осмотра трупа начальник ОВД направляет полученные материалы руководителю органа досудебного расследования, который, получив их, поручает конкретному следователю открыть уголовное производство и провести расследование. Об этом немедленно ставится в известность прокурор, а на место события немедленно выезжает следственно-оперативная группа с участием судебно-медицинского эксперта и других необходимых специалистов. При этом следователь с участием понятых проводит осмотр места происшествия и трупа, а для установления причин смерти труп, вместе с соответствующим постановлением следователя, в сопровождении сотрудника ОВД направляется для проведения судебно-медицинской экспертизы (СМЭ). Сведения, свидетельствующие об уголовном правонарушении безотлагательно и не позже 24 часов следователем (прокурором) подлежат занесению в Единый реестр досудебных расследований (ЕРДР), что признается и моментом начала досудебного расследования.

Однако упразднение действующим УПК Украины стадии проверки заявлений о совершенных правонарушениях на предмет наличия надлежащих оснований для открытия уголовного производства и признание таким основанием самого заявления об этом обуславливает необходимость после первых же следственных действий в большинстве случаев его закрывать. А это огромный объем бессмысленной работы.

Кроме того, в случае открытия уголовного производства в соответствии с ч. 4 ст. 238 УПК труп подлежит выдаче лишь с письменного разрешения прокурора и только после



проведения СМЭ и установления причин смерти. То есть для выдачи указанного разрешения, как и для совершения какого-либо иного процессуального действия, у прокурора должно быть надлежащее правовое основание. И таким основанием является предусмотренная пп. 2 п. 4 Порядка заверенная копия врачебного свидетельства о смерти, которую он получает «на протяжении трех суток» с момента проведения вскрытия трупа. А если учесть, что указанная экспертиза в соответствии с пп. 3 п. 4 Порядка проводится «в максимально короткий срок, но не более одного месяца», а экспертное заключение с ее результатами высылается прокурору в течение трех суток после его составления, время выдачи указанного разрешения может значительно затягиваться. Неслучайно известны и нарекания на то, что сроки выдачи тел для захоронения не соблюдаются.

С практической точки зрения важным является и то, сколько дней труп будет находиться в морге, и какие еще услуги сотрудниками бюро СМЭ будут в связи с этим предоставляться. Ведь, как сообщают те, кто имеет в этих вопросах опыт, за сутки хранения в морге тела покойника необходимо заплатить около 200 грн., приведение тела в порядок и макияж, в зависимости от ситуации, стоит еще несколько тысяч гривен. А не уплатишь – не выдадут тело [12].

Что же касается реализации волеизъявления лица по поводу отношения к его телу после смерти, то эти вопросы регламентированы Законом «О захоронении и похоронном деле» [13], которым такое волеизъявление определяется как «желание, выраженное в устной (в присутствии свидетелей) либо в письменной форме, удостоверенное в установленном законодательством порядке» (ст. 2). Его содержанием может быть: согласие или несогласие на проведение патологоанатомического вскрытия либо на изъятие органов (тканей) тела; пожелание быть захороненным в определенном месте, в соответствии с определенными обычаями, рядом с ранее умершими или быть подвергнутым кремации; поруче-

ние исполнить свое волеизъявление определенному лицу; иное не противоречащее законодательству поручение.

Однако анализ указанных отношений свидетельствует о том, что если вопросы, связанные с вскрытием трупа и проведением СМЭ, упомянутым Порядком более-менее регламентированы, то вопросы, связанные с реализацией волеизъявления лица в отношении вскрытия его тела и изъятия органов и/либо тканей тела после смерти остаются вне правовой регламентации, поскольку процедура документирования волеизъявления как самого умершего, так и иных лиц, к которым в связи со смертью переходит такое право, как и процедура контроля за выполнением такого волеизъявления, законодательством Украины не определена. Неслучайно он фактически и не осуществляется.

Особого внимания заслуживают и правовые аспекты проблемы изъятия донорских органов. Ведь согласно с ч. 3 ст. 28 Конституции Украины ни один человек без его согласия не может быть подвергнут медицинским, научным либо иным опытам. А если так, то согласие на изъятие донорских органов как при жизни, так и после смерти может дать лишь каждый лично, а не лица, которым предоставлено право на захоронение умершего. Именно поэтому в Украине действует «презумпция несогласия», то есть в случае отсутствия надлежащим образом оформленного личного согласия на это соответствующего лица изъятие его органов для донорских потребностей является недопустимым. Передача этого права кому-либо, в том числе родственникам, Конституцией не предусмотрена. В то же время, вопреки Конституции, ч. 5 ст. 6 Закона предусмотрено, что в случае отсутствия волеизъявления умершего изъятие органов и/либо тканей тела осуществляется с разрешения мужа, жены, близких родственников либо иного лица, взявшего на себя обязанность совершить захоронение умершего и имеющего соответствующее свидетельство о смерти» [13].

Более того, развитие трансплантологии и отчасти преступная ее

коммерциализация подталкивает к активизации действий заинтересованных лиц, которые, обосновывая свою позицию понятной потребностью «улучшения ситуации с донорским материалом», предлагают заменить «из практических соображений» презумпцию несогласия на презумпцию согласия, что, как они полагают, «соответствует духовной и общественной ментальности нашего общества» [14]. Хотя является очевидным, что прежде чем делать вывод о соответствии либо несоответствии таких предложений ментальности общества, необходимо, как минимум, провести его опрос.

Важным является и то, что в указанном Законе отсутствует даже упоминание о таком аспекте указанных проблем, как право человека на достойное поведение с его телом, право на достойное его погребение и надлежащее исполнение его завещания.

Выводы. Изложенное дает основания для таких выводов:

1) правовая регламентация указанных отношений требует приведения ее в соответствие с Конституцией Украины, Основами законодательства об охране здоровья и общепринятыми морально-этическими нормами;

2) существующая практика в отношении гарантий соблюдения прав человека, связанных с его смертью и контролем за исполнением его волеизъявления о надлежащем отношении к его телу, сложившаяся фактически, должна быть усовершенствована в направлении создания реальных и приемлемых ее механизмов;

3) в тексте Закона «О погребении и похоронном деле» в названии ст. 6 слова «Право на захоронение их тела» заменить словами «Право на достойное захоронение их тела», а в п. 1 ст. 6 указанного Закона слова «Все граждане имеют право на захоронение их тела» заменить словами «Все граждане имеют право на достойное захоронение их тела»;

4) в процессуальной регламентации порядка открытия уголовного производства предусмотреть обязанность правоохранительных органов в каждом случае осуществлять проверку на предмет наличия



для этого надлежащих оснований, а с этой целью в развитие п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК, в соответствии с которой следователь уполномочен «начинать досудебное расследование при наличии оснований, предусмотренных этим Кодексом», определить, что является такими основаниями;

5) уточнения правовой регламентации требуют и вопросы взаимодействия сотрудников ОВД и медицинских учреждений на этапе констатации смерти человека и определения признаков ее насильственного или ненасильственного характера;

6) неотлагательным является решение вопросов, касающихся надлежащего исполнения медицинским персоналом требований п. 3 Порядка относительно: а) возможности установления причин смерти и выдачи врачебных свидетельств о ней без вскрытия тела; б) прибытия к умершим в выходные, праздничные дни и в ночное время; в) исключения случаев выдачи свидетельств о смерти при наличии признаков ее насильственного характера без проведения соответствующего расследования;

7) требует совершенствования и правовая регламентация вопросов, связанных с реализацией волеизъявления лица в отношении вскрытия его тела, изъятия органов и/либо тканей тела после смерти, а также процедура контроля за его осуществлением.

Список использованной литературы:

1. Конституція України. Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 15 травня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/shon/254-96>.

2. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/shon/2801-12/page2>.

3. Цивільний кодекс України: (від 16.01.2003 № 435-IV) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/shon/435-15>.

4. Котюк І.І, Мусієнко А.В. Альтернатива евтаназії – паліативна медицина / І. Котюк, А. Мусієнко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – 3 №(16). – С. 23–29.

5. Декларация относительно эйтаназии. Принята 39-й медицинской ассамблеей. Мадрид, Испания, октябрь 1987 г. // Права человека и профессиональная ответственность врача. В документах международных организаций. – К. : Ассоциация психиатров Украины, 1996. – С. 33.

6. Порядок взаємодії між органами внутрішніх справ, закладами охорони здоров'я та прокуратури України при встановленні факту смерті людини від 28 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/shon/z2106-12>.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. №4651-VI : за станом на 13 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/shon/4651-17>.

8. Стріха М. Жорстокість / М. Стріха. – День, № 42-43, 7-8 березня 2013 р. – С. 12.

9. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. № 1003-05 / втратив чинність на підставі Кодексу від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/shon/1001-05>.

10. Чернявський С.С., Татаров О.Ю. Правове та організаційне забезпечення розгляду в ОВС заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події / С. Чернявський, О. Татаров // Бюлетень міністерства юстиції України, 2013. – № 2. – С. 85–93.

11. Постанова міжвідомчої наради керівників правоохоронних органів та представників закладів охорони здоров'я міста щодо удосконалення взаємодії при встановленні факту смерті людини від 22 листопада 2013 р. м. Чернівці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.google.com.ua>.

12. Єршоміна С. Лікарі, міліція, морги і кладовища дружно нагрівають руки на смертях українців / С. Єршоміна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gogl.com.ua/search?>

13. Закон України «Про поховання і похоронну справу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1102-15>.

14. МОЗ: Кожна людина повинна задекларувати згоду чи незгоду

стати донором органів після смерті [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/artikle?art id=246819518>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Стельмашук Александр Васильевич – соискатель Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Stelmashchuk Aleksandr Vasilyevich – Applicant Taras Shevchenko National University of Kyiv

sov775@gmail.com



УДК 340(09)

СОВЕТСКИЙ НОТАРИАТ В УКРАИНЕ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСОБЕННОСТИ

Ольга ЧЕПЕЦ,

аспирант кафедры теории, истории государства и права и международного права
Классического частного университета

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование становления и развития советского нотариата в Украине в период 1923–1975 гг. Осуществляется сравнительный анализ нормативно-правовых актов в сфере нотариата. Концентрируется внимание на особенностях осуществления нотариальной деятельности в военный период и в период смены политического руководства в СССР. Рассматривается вопрос организации работы нотариальных органов. Исследуется обеспечение кадровых органов советского нотариата, а также звено субъектов, имеющих право осуществлять надзор и контроль за нотариальной деятельностью.

Ключевые слова: советский нотариат, Положение, нотариус, юстиция, суд УССР.

SOVIET NOTARIAL SYSTEM IN UKRAINE: GENERAL CHARACTERISTIC AND PECULARITIES

O. Chepets,

Postgraduate Student at the Department of theory, history of state
and law and international law subdepartment at Classical Private University

Summary

Theoretical study of establishment and development of Soviet notarial system in Ukraine during 1923–1975 is carried out. Comparative analysis of regulatory acts in the sphere of notary is conducted. The attention is focused on the peculiarities of notary activity in the war period and during the period of leadership change in the USSR. The issue concerning the organization of work of notarial bodies is addressed. Personnel authorities support of Soviet notarial system as well as link of constituents, that has the right to inspector and control the notary activity are studied.

Key words: Soviet notary system, regulations, notary public, justice, USSR court.

Постановка проблемы. В процессе поиска наиболее эффективной модели государственного контроля за нотариальной деятельностью на сегодняшний день особое значение приобретает исторический анализ различных аспектов нотариальных органов.

Актуальность темы исследования. В отечественной юридической науке отсутствуют фундаментальные исследования становления, развития и функционирования советского нотариата в Украине. Как правило, учеными исследованы отдельные аспекты советского нотариата достаточно узкого промежутка времени. Наше исследование посвящено советскому украинскому нотариату начиная, с 1923 г. и заканчивая принятием Верховной Радой Украинской Советской Социалистической Республики (далее – УССР) Закона «О государственном нотариате».

Состояние исследования. Отдельные аспекты этого вопроса изучали В.Н. Аргунова, Л.Н. Бардин, В.Г. Зайчук, Л.Ф. Лесницькая, Д.И. Чорпита, К.С. Юдельсон и др. Среди совре-

менных ученых, которые исследовали вопросы становления и развития советского украинского нотариата, следует выделить К.Ф. Досинчук, М.С. Долинскую, Ю.В. Желиховскую, В.Д. Степаненко, С.Я. Фурса, К.И. Чижмарь, В.М. Черныш, Л.Е. Ясинскую и других.

Целью статьи является анализ становления и развития нотариата в Украине в 1923–1975 гг.

Изложение основного материала. После вхождения УССР в состав СССР и для обеспечения единства основных принципов деятельности нотариата в начале 20-х гг. появилась необходимость развития украинского республиканского законодательства. В связи с этим 20 апреля 1923 г. постановлением Совета народных комиссаров (далее – СНК) УССР было утверждено Положение о государственном нотариате [1], согласно которому во всех городах УССР образовывались государственные нотариальные конторы, в количестве, устанавливаемом местными Исполнительными Комитетами по согласованию с Народным Комиссариатом

Юстиции (далее – НКЮ). Во главе нотариальных контор стояли нотариусы, которые назначались Председателем губернского суда (далее – Губсуд) по представлению Заведующего Гражданским отделом из числа лиц, пользовавшихся правом выбирать и быть избранными в Советы Рабочих и Крестьянских Депутатов, а также успешно сдавших соответствующий экзамен. В местностях, где отсутствовали нотариусы, обязанность выполнения нотариальных функций возлагалась на народных судей, а в случае отсутствия последних – на районные исполнительные комитеты. В сельских местностях, где отсутствовали все вышеуказанные должностные лица, нотариальные действия выполняли сельские советы. Надзор и контроль нотариальной деятельности в этот период осуществлял Губсуд.

В своем учебнике К.С. Юдельсон отмечал важность нотариата для развития советского государства [2, с. 17].

23 октября 1925 г. постановлением Всеукраинского центрального



исполнительного комитета (далее – ВЦИК) было утверждено Положение о судеустройстве УССР, согласно которому во главе нотариальных контор оставались нотариусы, однако назначались, перемещались, увольнялись они с должности уже окружным исполком, по представлению председателя окружного суда (далее – окрсуд). Нотариусами могли быть лица, имевшие право быть избранными в народные судьи и сдавшие соответствующий экзамен по программе, установленной НКЮ [3].

16 декабря 1925 г. вновь произошли изменения в регулировании деятельности советского нотариата, было совместно принято постановление ВЦИК и Совета Народных комиссаров (далее – СНК) УССР «О введении в действие Нотариального Положения» [4]. Однако новое Положение было утверждено только 31 мая 1926 г. постановлением ВЦИК «Об утверждении постановлений, которые принял Президиум Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета между 2 и 3 Сессиями Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва».

Регулирование нотариальной деятельности в начале советского периода осуществлялось на двух уровнях законодательства – союзном и республиканском. В связи с различиями в толковании союзного и республиканского законодательства возникла необходимость принятия единого общесоюзного акта. 14 мая 1926 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление «Об основных принципах организации государственного нотариата» [5, с. 5], по аналогии которого в союзных республиках были приняты Положения о государственном нотариате. По нашему мнению, это обусловило утверждение нового Положения от 16 декабря 1925 г. лишь в 1926 г.

25 июля 1928 г. постановлением ВУЦИК и СНК № 20 принят новый нормативный акт – «Нотариальное Положение», которое по своей сути выполняло роль регулятора нотариальной дальности до начала Немецко-советской войны. Согласно новому нормативному акту совершение нотариальных действий возлагалось на нотариусов, а в случае отсутствия в районе нотариальных контор – на судей, а если отсутствовали и те, и другие, – на

районные исполкомы. Следует отметить, что народные судьи и районные исполнительные комитеты были наделены меньшими полномочиями, чем нотариусы [6].

В 1930 г. происходит резкое сокращение работы в нотариальных конторах, которое приводит к уменьшению совершения нотариальных действий, и, как следствие, сокращение нотариальных контор. Чтобы закрепить на законодательном уровне изменения, 20 июня 1933 г. было принято постановление ВУЦИК и СНК УССР «О реорганизации государственного аппарата». Выполнение всех нотариальных действий, за исключением регистрации арестов, возлагалось на народных судей. Такой порядок просуществовал достаточно короткое время, выполнение со стороны судов одновременно функций, присущих судебной ветви власти и нотариата, реально себя не оправдал. Суды были не способны должным образом выполнять все необходимые обязанности в связи с большим количеством работы. Поэтому 20 октября 1937 г. ЦИК и СНК УССР принимают решение о создании в Украине новой расширенной сети нотариальных контор. В областных центрах и городах образовались областные и городские нотариальные конторы. В тех городах и районных центрах, в которых по объему работы существование нотариальных контор было нецелесообразным, создавались нотариальные столы. Областные нотариальные конторы возглавляли старшие нотариусы, которых назначали на должность президиумом соответствующего облисполкома по представлению председателя областного суда, согласованному с НКЮ; нотариусы городских нотариальных контор и нотариальных столов – президиумом соответствующего городского или районного Советов по представлению старшего нотариуса, согласованному с председателем областного суда.

В связи с принятием в августе 1938 г. нового Закона о судеустройстве СССР и с целью приведения организации государственного нотариата в соответствие с вышеуказанным Законом было принято постановление СНК УССР от 27 декабря 1940 г. «Об улучшении организации государственного нотариата УССР», согласно которому были организованы: в городах – город-

ские государственные нотариальные конторы, в селах и поселках городского типа, которые были райцентрах, – районные государственные нотариальные конторы. Областные нотариальные конторы реорганизовывали в городские, а нотариальные столы – в районные нотариальные конторы. Нотариусы назначались, перемещались и освобождались от должности начальниками управлений НКЮ УССР. Областным управлением юстиции были переданы все функции руководства, надзора, инструктирование, материального обеспечения, финансирования, подбора кадров, составление итоговых отчетов о работе нотариальных органов области.

Период немецко-советской войны, как и любая война, привел к изменениям в государстве, экономике, законодательстве и т.д. 19 сентября 1941 г. немцы вошли в Киев. Украинская столица ощутила на себе оккупацию в полной мере. Война внесла коррективы во все сферы деятельности государства, в том числе в нотариальную. Это подтверждается материалами Государственного архива Киевской области. Как следует из архивных дел, несмотря на то, что только 19 сентября 1941 г. был оккупирован Киев, уже 06 октября 1941 г. нацистские оккупанты начали создавать «вспомогательные органы» структурной единицы комендатуры [7]. В частности, для помощи различным организациям, в том числе нотариату, в решении юридических вопросов был создан «Правничий» орган [1. – Арк. 8]. С целью обеспечения населения нотариальной помощью на время до установления устойчивой системы нотариальных учреждений 04 ноября 1941 г. постановлением № 97 Киевской городской управы была создана нотариальная контора Киевской городской управы (или Киевская нотариальная контора) [7. – Арк. 29].

Стоит отметить, что не только в Киеве были созданы вспомогательные органы немецкими властями. С ноября 1941 г. г. Винница и вся территория области были подчинены областной управе. Областная и городская управы делились на отделы, при которых действовали нотариальные конторы. В 1942 г. в г. Виннице работало Нотариальное бюро Винницкой городской управы. В 1943 г. в г. Жмеринка нота-



риальные функции выполнял Нотариальный стол Жмеринской Примарии.

Со стороны СССР в период Немецко-советской войны также имеются свои особенности. В частности, был введен ряд упрощенных правил при осуществлении нотариальных действий в отношении военнослужащих. Один из ярких примеров – постановление СНК СССР от 15 сентября 1942 г. № 1536 «О порядке удостоверения доверенностей и завещаний военнослужащими в военное время», согласно которому было установлено, что засвидетельствовать доверенность или завещание лицам, находящимся на службе в Красной Армии или Военно-морском Флоте, могли нотариальные органы, командование отдельных воинских частей (полков, эскадрилий, кораблей 1, 2, 3 рангов; соединений кораблей 4 ранга, отдельных батальонов, дивизий, рот, батарей; отрядов и других соответствующих им воинских частей), а в случае нахождения на лечении в госпиталях – начальники госпиталей. Действие упрощенной процедуры удостоверения доверенностей и завещаний от имени военнослужащих была сохранена и после окончания военных действий. Стоит отметить, что все вышеуказанные нормативно-правовые акты действовали также на территории УССР.

На заключительном этапе освобождения Украины от фашистских захватчиков в 1944 г. происходят существенные изменения в сфере нотариата. 09 августа 1944 г. СНК УССР принято постановление № 1016 «Об утверждении Положения о Государственном нотариате УССР и Перечня документов, на основании которых совершаются нотариальные исполнительные надписи на взыскание денег и имущества». Новым положением устанавливалось, что к нотариальным органам относятся государственные нотариальные конторы, а в населенных пунктах, где нет нотариальных контор, – исполнительные комитеты городских, поселковых и сельских советов. Возглавляли государственные нотариальные конторы нотариусы, а в областных центрах – старшие нотариусы. В случае наличия в областном центре нескольких нотариальных контор должность старшего государственного нотариуса устанавливалась только в первой но-

тариальной конторе. В соответствии со ст. 6 вышеупомянутого Положения нотариусами могли быть лица, имеющие высшее или среднее юридическое образование, или либо стаж работы на должности судьи, прокурора, следователя, юрисконсульта, или не менее 2-летнего стажа нотариальной работы, а также успешно сдавшие соответствующий экзамен, установленный НКЮ УССР.

Руководство и контроль за деятельностью государственных нотариальных контор, как и в предыдущий период, осуществлял НКЮ УССР, но уже через свои управления при областных советах. Положением 1944 г. впервые в истории советского нотариата:

– суды были отстранены от осуществления надзора и контроля за нотариальной деятельностью. По нашему мнению, эти изменения были положительными. В связи с перегрузкой суды не могли осуществлять контроль и надзор должным образом, они не имели времени для нормального формирования единой практики для исключения ошибок нотариусами;

– в названиях нотариальных действий разграничивались такие их признаки, как засвидетельствование и удостоверение, которые являются неизменным в базовых актах о нотариате до сегодняшнего дня;

– определены квалификационные требования для назначения на должность нотариуса, что свидетельствует о повышении статуса нотариуса.

Изменение политического руководства и идеологии в государстве приводит к принятию очередного нормативно-правового акта в сфере нотариата. 26 декабря 1956 г. постановлением Совета Министров УССР (далее – СМ УССР) № 1536 утверждено Положение о государственном нотариате [9], которое состояло из 70 статей. В соответствии с Положением создавались нотариальные конторы. В населенных пунктах, где нотариальные конторы не создавались, определенные нотариальные действия совершали исполнительные комитеты городских, районных, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, однако только для лиц, проживающих на подчиненной данной Раде территории.

Нотариальные конторы возглавляли нотариусы. В случае отсутствия

нотариуса нотариальные действия совершал его заместитель или другое лицо по назначению председателя областного суда. Как и в Положении 1944 г., в областных центрах одна из нотариальных контор выделялась как Первая нотариальная контора, которую возглавлял старший нотариус (ст. 5 Положения 1956 г.). Например, в г. Запорожье Первая запорожская государственная нотариальная контора была создана в 1944 г. По состоянию на 1956 г. в г. Запорожье уже действовало 4 нотариальных конторы (Первая, Вторая, Третья и Четвертая).

В сфере кадрового обеспечения органов нотариата произошли существенные изменения. Новым положением было установлено, что на должность нотариуса назначались лица, которые имели высшее юридическое образование. Новеллой Положения стало то, что на должность нотариуса назначались лица из числа молодых специалистов, окончивших юридические высшие учебные заведения, при условии прохождения стажировки в нотариальной конторе в течение 3-х месяцев. Итак, с одной стороны, Положением 1956 г. были упрощены критерии (условия) для занятия должности нотариуса, отменена сдача экзамена, который был заменен на стажировку, с другой стороны, повысились квалификационные требования – необходимость высшего юридического образования.

Руководство по нотариальной деятельности осуществляло Министерство юстиции УССР, но уже через областные суды.

Положение 1956 г., как и предыдущее Положение 1944 г., не только охватывало организационные вопросы деятельности в сфере нотариата, но и устанавливало порядок совершения нотариальных действий. Мы считаем, что это первые нормативно-правовые акты, которые вместили основные вопросы нотариата в одном законодательном акте.

В связи с принятием 30 июня 1960 г. Закона «О судостроительстве Украинской ССР» было установлено, что общее руководство и контроль за нотариальной деятельностью УССР возлагается на Верховный Суд УССР, а руководство в областях – областные суды.

01 мая 1962 г. вступили в силу новые «Основы гражданского



законодательства Союза РСР и союзных республик» и «Основы гражданского судопроизводства Союза РСР и союзных республик», которые были утверждены 7 сессией Верховного Совета СССР в декабре 1961 г. Эти законодательные акты внесли ряд существенных изменений в нормы, действовавшие ранее в отношении нотариальной деятельности. Как результат, 31 августа 1964 г. постановлением Совета Министров УССР утверждено Положение о государственном нотариате УССР [10, с. 9]. Положение в основном повторяло Положения 1956 г., однако имело свои новеллы и особенности. Новым Положением 1964 г. устанавливалось, что на должность нотариуса в отдельных случаях назначались лица, не имевшие высшего юридического образования, учащиеся в высших юридических заведениях, прошедшие стажировку в нотариальной конторе в течение 3-х месяцев. По нашему мнению, такие изменения являются обоснованными, ведь работа нотариуса в советское время была нерентабельной и непрестижной, так как основной деятельностью нотариата в этот период было удостоверение копий документов, что утверждается статистическими отчетами нотариальных контор, хранящихся в архивных фондах.

В связи с приходом нового руководства к власти в СССР и УССР в 1970-х гг. вновь происходят изменения, и, как следствие, принимается новый общесоюзный акт – Закон СССР «О государственном нотариате» (далее – Закон СССР). Одним из положительных моментов Закона СССР было то, что впервые на законодательном уровне определялись задачи и принципы нотариата на общесоюзном уровне; изменена система источников законодательства о нотариате, предусматривалось принятие союзными республиками законов о государственном нотариате, а не Положений, как было раньше.

25 декабря 1974 г. в соответствии с общесоюзным законом был принят Закон УССР «О государственном нотариате» (далее – Закон УССР), который вступил в силу 01 мая 1975 [11, с. 16–45]. Закон УССР состоял из 85 статей, которые структурно объединялись в четыре раздела и пятнадцать глав. Впервые на законодательном уровне Законом УССР были закрепле-

ны права иностранных граждан и лиц без гражданства наравне. В частности, последние имели право наравне с советскими гражданами обращаться в государственные нотариальные конторы УССР, а также в другие органы, совершающие нотариальные действия.

Несмотря на положительные изменения в законодательстве о нотариате, все же нотариат в советское время, в первую очередь из-за отмены частной собственности на землю, не был влиятельным государственным органом.

Выводы. Осуществив анализ становления и развития нотариата в Украине в 1923–1975 гг., мы выявили как положительные, так и отрицательные его стороны. К отрицательным моментам следует отнести частые изменения советского законодательства. Была обнаружена закономерность влияния смены руководства в государстве на изменения в законодательстве, в качестве примера назовём Положение УССР 1925 г. (сталинская эпоха), Положения УССР 1956, 1964 (Хрущевская «оттепель»); Закон СССР и УССР «О государственном нотариате» (установление административно-командной системы управления).

Отрицательной стороной советского нотариата было то, что организация и контроль нотариальной деятельностью был возложен на органы судебного управления. В связи с выполнением своих основных функций – правосудия, суды не могли уделить должного внимания нотариальной деятельности, ведь нотариат имел свою специфику, которая требовала специальных знаний, навыков.

Период немецкой оккупации Украины характеризовался своими особенностями. Интересным фактом является то, что после захвата украинских земель оккупанты сразу же начинали организовывать различные органы, в том числе нотариальные, для решения юридических вопросов, в отличие от советской власти.

Кадровое обеспечение органов нотариата в Украине в советский период было достаточно серьезным. Велся поиск оптимальных требований к должности нотариуса, который бы удовлетворил интересы советского государства, что является положительным моментом. Стоит отметить, что советский нотариус должен был

досконально знать не только законодательство своей республики, но и общесоюзное законодательство.

В условиях постоянного реформирования современной правовой системы Украины совершенно очевидно, насколько важную роль приобретают анализ и комплексное исследование истории формирования, становления, развития советского украинского нотариата, ведь современный институт нотариата не может быть эффективно реформирован вне связи с бывшими стадиями его формирования.

Список использованной литературы:

1. Положения про державний нотаріат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230001.html.
2. Советский нотариат / под ред. В.И. Ширвинского. – Москва : Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 376 с.
3. Положения про судоустрій УСРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250018.html.
4. Постановва про надання чинності Нотаріальному Положенню [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250019.html.
5. Збірник нормативних актів і зразків документів для нотаріальних контор і виконкомів місцевих рад депутатів трудящих / за заг. ред. Д.І. Чорніта. – Київ : Видавництво політичної літератури України, 1969. – 276 с.
6. Нотаріальна Устава : Постановва ВЦВК і РНК УСРР від 25 липня 1928 р. // Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1928. – № 20. – Арт.183.
7. Державний архів Київської області. – Ф. 2412. – Оп. 2. – Спр. 5.
8. Чорнила нотаріуса віками не вицвітають : [історія нотар. справи і становлення її на Україні / уклад. : Король О.М., Башта М.О. – Вінниця : Держ. картогр. ф-ка, 2009. – 143 с.
9. Положення про державний нотаріат Української РСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1536-56-%D0%BF>.



10. Збірник нормативних актів і зразків документів для нотаріальних контор і виконкомів місцевих рад депутатів трудящих / за заг. ред. Д.І. Чорпіта. – Київ : Видавництво політичної літератур України, 1969. – 276 с.

11. Державний нотаріат: збірник офіційних матеріалів / за заг. ред. С.І. Рудика. – Київ : Політвидат, 1982. – 543 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чепец Ольга Сергеевна – аспирант кафедры теории, истории государства и права и международного права Классического частного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Chepets Olga Segreyevna – Postgraduate Student at the Department of theory, history of state and law and international law subdepartment at Classical Private University

clearon21@gmail.com

УДК 352.08 (477)

СУЩНОСТЬ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Елена ШАТАЛОВА,

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Аннотация

В статье на основе обобщения научных исследований раскрыто содержание процесса профессиональной адаптации персонала, в том числе и персонала органов местного самоуправления. Дано описание сути профессиональной адаптации в контексте общего процесса профессионального становления и развития личности в контексте группо- и командообразования. Подчеркнуто, что в процессе адаптации к групповым нормам органа местного самоуправления важно оценивание внутренних мотивов вступления человека на должность, его профессиональных ожиданий. Задачей процесса управления профессиональной адаптацией персонала органов власти является ориентация на профессионализм, профессиональную мобильность, результативность деятельности, основным средством и результатом приобретения которых будут выступать творческие стратегии процесса профессиональной адаптации.

Ключевые слова: кадровая политика в органах местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, адаптационная база органа власти, адаптационный профиль должностного лица, управление профессиональной адаптацией.

ESSENTIAL AND MANAGERIAL ASPECTS OF PROFESSIONAL ADAPTATION OF LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

E. Shatalova,

Postgraduate Student of the Public Administration and Local Government Officials, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Summary

The article on the basis of significant generalization of scientific researches reveals the content of the process of professional personnel's adaptation including local government staff. There is a description of the essence of professional adaptation in the context of the general process in professional formation and personality development, in the context of group and command formation. It was emphasized that in the process of adaptation to the group norms of the local self-government body the most important thing is an assessment of the internal motives of the person's entry into the post, its professional expectations. The task of the process of managing professional adaptation of the authorities is to focus on professionalism, professional mobility, performance, the main means and result of which there will be creative strategies of the process of professional adaptation.

Key words: personnel policy in local self-government officials, local self-government officials, adaptation base of the authority, adaptive profile of the official, management of professional adaptation.

Постановка проблемы. Необходимость управления профессиональной адаптацией определяется большими убытками для местного самоуправления, местных общин и самих должностных лиц местного

самоуправления. Общая ситуация в системе местного самоуправления характеризуется противоречием между количеством, качеством труда и его вознаграждением. Кризис отражается на кадрах органов местного самоуп-



правления, когда в течение многих лет происходит массовый отток молодых и перспективных специалистов в другие сферы, а общее старение персонала требует актуализации основных ресурсов управления персоналом и перехода управления персоналом на научную основу.

Группы и коллективы современных органов местного самоуправления являются группами удовлетворенной адаптации [3, с. 295]. Как указывают результаты опроса, адаптационное поведение имеют до 50–70% персонала органов местного самоуправления Украины (средние положительные показатели по всем критериям оценки колеблются в пределах 54–75%, согласно методике диагностики социально-психологической адаптации К. Роджерса и Р. Даймонда).

Состояние исследования. Статья построена на исследованиях известных ученых, раскрывающих сущность государственной кадровой политики и службы в органах местного самоуправления (С.В. Газарян, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовской, С.М. Серегина, Е.А. Уткина, А.Ф. Денисова). Значительный научный интерес в контексте темы статьи имеют научные работы по проблеме управления персоналом, государственных органов, выполненные С.П. Безносковым, С.В. Дергачевым, Е.В. Масловым, А.Н. Митиным. Общие проблемы адаптации, в том числе профессиональной, исследовали А.Н. Леонтьев, Е.Ф. Зеер, А.К. Маркова, Т.Ю. Базаров, В.Р. Веснин, М.В. Гринцов, Б.Л. Еремин, Е.А. Климов, А.Ю. Минченкова, Л.Л. Панченко, К.В. Солоусова, Ж.В. Сотникова-Мелешкина, Н.В. Федорова. Среди ученых, которые исследовали различные аспекты профессиональной адаптации публичных служащих, – В.П. Иванов, а также Н.К. Рашитова, И.Е. Чернобыль, в диссертациях которых исследованы различные аспекты адаптации персонала органов государственной власти и местного самоуправления. Проблемам, раскрывающим аспекты управления профессиональной адаптацией персонала, посвятили свои научные труды А.Н. Баталова, М.Л. Ермакова, Н.Н. Попова. Несмотря на созданную мощную научную базу по проблемам профессиональной адаптации, актуальными остаются исследования процесса

профессиональной адаптации в контексте группо- и командообразования, содержания адаптационной базы органов местного самоуправления (организационного и личностного сегментов), основ управления профессиональной адаптацией должностных лиц местного самоуправления в Украине с позиции процессного подхода.

Целью статьи является раскрытие сущностных и управленческих аспектов профессиональной адаптации должностных лиц органов местного самоуправления.

Изложение основного материала. В условиях существования в органах местного самоуправления Украины элементарной и стихийной модели кадровой политики закрытого типа адаптация в большей степени предполагает приспособление, научение человека существующим в органах власти формальным и неформальным нормам, когда научение является одним из аспектов «усвоения» (Л. С. Выготский). Аспектами (видами, или подпроцессами) профессиональной адаптации являются: психофизиологический, социально-психологический, организационный, экономический, коммуникативный и собственно профессиональный (деятельностный), которые связаны между собой.

Процесс адаптации и интеграции человека в новую социально-профессиональную группу осложняется из-за того, что в условиях обозначенной кадровой политики не все кадровые и групповые процессы поддаются пониманию, управлению и контролю. По этой причине существующие в органах власти нормы могут не соответствовать профессиональным ожиданиям кандидата на должность, когда приходится подстраиваться чаще к неформальным, а формализованным нормам общения, взаимодействия. Значительная текучесть кадров в органах местного самоуправления Украины обуславливает достаточно быстрое изменение фактически существующих норм в коллективе, что затрудняет адаптацию, которая осуществляется непрерывно.

Адаптацию в группах относят не просто к процессу, а определяют как психологический процесс и психологический механизм регулирования деятельности коллектива, групповых ролей, групповой социализации, резуль-

тативность социальной власти. То есть адаптация – это не только процесс, результатом которой является определенный уровень формирования адаптивности человека. По нашему мнению, к таким же механизмам можно отнести коммуникацию и интеграцию, поскольку адаптация невозможна без активного обмена информацией (а значит – создания различного характера предпосылок для него), оценивания, принятия обязанностей, ролевого перемещения, которые в конечном итоге выступают как показатели адаптированности и указывают на сплоченность группы, ее референтный и нормативный для новичка характер, когда хорошо приспособлены общие и индивидуальные характеристики профессиональной деятельности членов коллектива. Сбалансированность действий и организационная координация достигаются неформальным путем – накоплением опыта, адаптацией [1]. В. Р. Веснин считает, что результатом сплоченности коллектива является улучшение индивидуальной адаптации к окружающим и более активное привлечение людей в его деятельность, ощущение ими личной безопасности [2, с. 347]. Нормативное значение для поведения и деятельности должностного лица органов местного самоуправления имеют и формально-статусное измерение, и групповые роли.

Адаптация – это не только процесс, результатом которого является определенный уровень формирования адаптивности человека, но и психологический механизм регуляции коллективной деятельности, этап группо- и командообразования с позиции адаптации человека к групповым нормам в составе его профессиональной адаптации. От процесса профессиональной адаптации зависят основные характеристики малых групп в составе органа местного самоуправления: естественная (природная) – лабораторная, организованная – спонтанная, открытая – закрытая, стационарная – временная, референтная – группа членства. Профессиональная адаптация в условиях группы, существование групповых институциональных норм и группообразования происходит на формальном и неформальном уровнях, включает в себя различные механизмы регуляции коллективной деятельности: адапта-



ции, коммуникации, интеграции (группировка, кооперации), идентификации.

Результатом профессиональной адаптации является совершенствование интраперсональных и интерперсональных умений должностных лиц, сплоченности коллектива, улучшение индивидуальной адаптации к членам группы, коллектива и более активное привлечение людей в индивидуальную и коллективную деятельность. От адаптации зависит, будет ли орган местного самоуправления представлять целостное коллективное образование. В процессе профессиональной адаптации происходит сложное взаимодействие индивидуальных, групповых и профессиональных институциональных норм, определенных нормативно-правовой базой по прохождению службы в органах местного самоуправления, определяется референтность и нормативность существующих в группе норм для работника. В процессе профессионального отбора аксиологический аспект (сформированные у кандидата ценности, нормы, ценностно-мировоззренческие ориентации) должен оцениваться с точки зрения соответствия существующим ценностям и нормам профессиональной деятельности, иметь такое же важное для профессионального развития персонала значение, как и компетентностный аспект. Адаптивность (способность к адаптации, адаптационный потенциал), направленность самоактуализации, самоидентификации кандидатов на должность в закрепленных нормативно-правовыми актами нормах поведения, группового взаимодействия должны оцениваться в аспекте потенциальной (относительной) профессиональной пригодности.

Органам местного самоуправления должна быть присуща высокая степень опосредованности межличностных отношений в группе, обеспеченная содержанием совместной профессиональной деятельности, и на этой основе – достижение общественной значимости последней, то есть уровень ее позитивности с точки зрения общественного прогресса местной общины.

Руководители органов местного самоуправления должны контролировать как формальный, так и неформальный уровень взаимоотношений членов группы, который возникает в процессе совместной деятельности и общения,

стремиться обеспечить доверительное отношение к подчиненным. Процесс добора кадров и начального профессионального оценивания кандидата на должность должны осуществляться с учетом, в первую очередь, формальных, а потом уже неформальных норм, существующих в коллективе, чтобы потенциальная профессиональная пригодность кандидата впоследствии адаптироваться к нормам группы и групповой динамики.

Феноменологию профессиональной группы органа местного самоуправления можно представить в следующем виде:

1) организация, структура и управление (сочетание организационной и руководящей работы с обеспечением воспроизводства профессиональной компетентности, профессионализма и профессиональной мобильности, образцов поведения, лидерства);

2) нормирование (формализация) деятельности (нормативные, ценностно-мировоззренческие параметры профессиональной деятельности и профессиональной культуры, организационные условия, основы профессиональных норм, отношений, ответственность);

3) направленность на личностное и профессиональное развитие должностного лица, его защищенность (динамика личного и профессионального развития в группе, профессиональная удовлетворенность);

4) мотивация групповой деятельности (условия труда, поощрение сплоченности, взаимодействия в группе (а не только однородности группы), позиция руководства, общественная поддержка);

5) коммуникация (психологический и профессиональный контакт между членами группы);

6) функционирование (активность, принадлежность к группе как к референтной группе, зависимость общего результата работы всех от результата каждого («коллективная ответственность»)).

Адаптировать персонал, подчиненных должны не только службы по работе с персоналом, но и руководитель органа местного самоуправления.

Главной целью профессиональной адаптации персонала в органе местного

самоуправления является преодоление дисбаланса в удовлетворении профессиональных потребностей работника и его профессиональной компетентностью, профессионализмом и профессиональной мобильностью, а также потребностями и нормами органа власти в процессе реализации последних функций и задач, результатами труда в течение всего периода взаимодействия работника и органа власти.

Задача системы управления профессиональной адаптацией персонала органа местного самоуправления – формирование реалистичных представлений о специфике управленческого труда, его рисков, коррекция ожиданий и притязаний персонала в соответствии с принципом развития, в зависимости от приобретенного профессионального поведения, профессиональной культуры и компетентности, профессионализма, профессиональной мобильности, вклада в общий процесс социального управления на местном уровне, когда с помощью адаптационной базы органа власти, участия руководителей и служб персонала удастся обеспечить устойчивость кадровой деятельности, сделать орган местного самоуправления целостным коллективным образованием, создать хороший микроклимат в коллективе, обеспечить управляемость этого процесса и достижение целей органа власти в текущей и стратегической перспективах. Мероприятия по управлению профессиональной адаптацией должны быть направлены не только на использование группового потенциала, но и на блокирование групповой динамики, что противоречит направленности организационных целей.

Профессиональная адаптация как во временном измерении, так и в смысле целей и задач во многом совпадает с более широким процессом профессиональной социализации и является его частью. Профессиональная адаптация взаимосвязана с профессиональной ориентацией; профессиональным добром (отбором); профессиональной мотивацией; профессиональной активизацией; профессиональным оцениванием; профессиональным образованием (обучением) [4, с. 49, 65; 5, с. 22]; профессиональным воспитанием и выполняет психологическую, развивающую, стимулирующую и воспитательную функции. Управление профес-



сиональной адаптацией должностных лиц местного самоуправления с научной точки зрения наиболее логично и необходимо рассматривать в аспекте общего управления персоналом органа власти и в аспекте общего процесса его профессионализации, профессионального самоопределения и становления.

В целом человек адаптируется как целостная структура: как организм (физическая адаптация), как индивид (психологическая адаптация), как личность (социальная адаптация), как субъект труда (профессиональная адаптация). Профессиональная адаптация имеет социальный, психофизиологический, социально-психологический, экономический, социально-бытовой, организационно-нормативный, деятельностный аспекты (подпроцессы), выступающие своеобразным профессиональным полем (или средой), в которое попадает специалист. Процесс адаптации к профессии состоит из ступеней, этапов, уровней. Адаптация – это не только процесс, результатом которого является определенный уровень формирования адаптивности человека, но и психологический механизм регуляции коллективной деятельности, этап командообразования с позиции адаптации к групповым нормам в составе профессиональной адаптации. Только первичная адаптация может считаться условным определенным этапом, с которого и начинается вторичная, постоянная адаптация как перманентный процесс в составе профессионального становления и развития человека.

Структуру адаптационного потенциала работника в современных условиях составляют различные виды (подвиды) его потенциала: физиологического, психологического, интеллектуального, социально-статусного, ценностно-ориентационного, морально-этического, квалификационного (компетентностного), коммуникационного, культурного, организационного, материально-финансового. Адаптационный потенциал определяется тем, насколько сформированный комплекс качеств работника соответствует адаптационному профилю профессии. Условно их можно назвать адаптационно важными качествами персонала. Задачей процесса управления является ориентация на профессионализм, профессиональную мобильность, основным

средством и результатом приобретения которых будут выступать творческие стратегии процесса профессиональной адаптации.

Среди важнейших качеств, влияющих на адаптацию персонала к профессии, являются: профессионально-психологический потенциал, мотивы выбора ожидаемой профессии, представления (стереотипы), профессиональная удовлетворенность, средства психологической защиты, отсутствие эмоциональной напряженности, интеллект (границы умственного развития человека), акцентуации характера, уверенность. Поэтому особенно акцентируется важность добора (отбора) на вакантную должность и рассмотрения адаптивности к профессии в составе потенциальной профессиональной пригодности кандидата на должность в органе местного самоуправления.

Выводы. Управление профессиональной адаптацией должно пониматься только в рамках общего управления персоналом органа местного самоуправления. Профессиональная деятельность, индивидуальный профессиональный потенциал должностных лиц местного самоуправления должны направляться руководителями и структурными подразделениями по развитию персонала не только на профессиональную адаптацию, но и на профессиональное развитие, поскольку профессиональная адаптация тесно связана с другими процессами профессионального развития: профессиональной оценкой, профессиональной мотивацией, профессиональным обучением, профессиональным воспитанием.

Важным в процессе управления профессиональной адаптацией является не только уровень развития, форма, но и эффективность совместной деятельности, ее результат, который будет достигаться тогда, когда орган местного самоуправления сможет стать целостным коллективным образованием. Управление профессиональной адаптацией должно опираться на воспитание сплоченности как ценностно-ориентационного единства членов группы, подобранных во время процедуры профессионального отбора. Организационный сегмент адаптационной базы органа местного самоуправления должен быть направлен в первую очередь на все области, в которых осуществля-

ется процесс управления профессиональной адаптацией персонала органа местного самоуправления: социальную, психофизиологическую, социально-психологическую, экономическую, социально-бытовую, организационно-нормативную, деятельностную. Адаптацией должны заниматься профессионалы.

Для того чтобы реализовать в полном объеме весь комплекс основных управленческих функций в сфере управления профессиональной адаптацией должностных лиц местного самоуправления, а именно: планирование, коммуникацию, принятие решений, организацию, мотивацию, контроль, координацию (в рамках управленческого цикла: профессиональное оценивание, профессиональная ориентация, собственное профессиональное адаптация, функционирование), – необходимо:

1) определять цели и планирование основных направлений деятельности в сфере профессиональной адаптации персонала;

2) регулировать социально-профессиональные, профессионально-деятельностные, организационно-нормативные, социально-психологические и другие процессы и отношения, характерные для этой сферы;

3) организовывать выполнение целей и задач профессиональной адаптации персонала с использованием организационного сегмента адаптационной базы органа местного самоуправления на достойном уровне;

4) координировать деятельность различных субъектов согласно со всем комплексом вопросов профессионального развития должностных лиц местного самоуправления, проблем профессионального самоопределения, профессиональной идентификации, повышения квалификации, профессионального и карьерного роста;

5) контролировать весь комплекс вопросов и проблем, связанных с развитием личностного сегмента адаптационной базы органов местного самоуправления (адаптационного потенциала должностных лиц);

6) обеспечивать профессиональную мотивацию как самих должностных лиц, так и всех субъектов управленческого цикла к групповому членству, сплоченности, ориентации на результат, который будет направлен на



управление профессиональной адаптации должностных лиц местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Ансофф И. Стратегическое управление ; пер. с англ. / И. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.

2. Веснин В.Р. Практический менеджмент персонала : пособие по кадровой работе / В.Р. Веснин. – М. : ЮристЪ, 2001. – 496 с.

3. Шаталова О.М. Особистісний адаптаційний потенціал посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (результати опитування) // Акт. пробл. європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали XIV регіон. наук.-практ. конф. (Дніпро, 18 трав. 2017 р.) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 294.

4. Шпекторенко І.В. Професійна мобільність державного службовця : монографія / І.В. Шпекторенко. – Д. : Моноліт, 2009. – 242 с.

5. Шпекторенко І.В. Управління професійною мобільністю державних службовців : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 – державна служба / І.В. Шпекторенко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2012. – 36 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шаталова Елена Михайловна – аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления, Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shatalova Elena Mihaylovna – postgraduate student of the Public Administration and Local Government Officials, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Shatalova.pr@gmail.com

УДК 342.9

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА АДМИНИСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Светлана ШОПТЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

Аннотация

В статье определены содержание и особенности контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. На основе анализа научных взглядов определено понятие контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Выяснено соотношение понятий контроля и надзора. Осуществлен анализ нормативно-правового обеспечения реализации контроля и надзора в исследуемой сфере. Определены виды контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Даны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования такой деятельности.

Ключевые слова: контроль, надзор, административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительные органы, производство.

CONTROL AND SUPERVISION OVER ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES

S. Shoptenko,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Legal Disciplines Sumy Branch of Kharkov
National University of Internal Affairs

Summary

The article defines the content and features of control and supervision over administrative and jurisdictional activities of law enforcement agencies. On the basis of the analysis of scientific views, the concept of control and supervision over administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies was defined. The correlation between the concepts of control and supervision was determined. The analysis of the legal regulation of control and supervision in the investigated sphere was carried out. The types of control over the administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies were determined. Proposals on improving the legal regulation of such activities were provided.

Key words: control, supervision, administrative and jurisdictional activity, law enforcement agencies, proceedings.

Постановка проблемы. Контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов имеет важное значение для обеспечения законности в деятельности данных субъектов, а также для защиты прав, свобод и законных интересов лиц, участвующих в такой деятельности. Именно контрольно-надзорная деятельность со стороны уполномоченных субъектов призвана обеспечить своевременное

реагирование на недостатки в деятельности правоохранительных органов и их устранение, установление положительного опыта их работы и последующее внедрение в практическую деятельность. На сегодняшний день контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов осуществляется широким кругом субъектов, которые наделены государством властными полномочиями по отношению



к подконтрольным субъектам. В то же время правовая регламентация их полномочий требует уточнения и переосмысления, что и обусловило выбор темы исследования.

Состояние исследования. Учитывая значение контроля для обеспечения законности в управленческой деятельности, исследованию теоретических и практических вопросов его содержания и реализации уделяли внимание многие ученые. Среди них исследованием теоретических аспектов занимались О.Ф. Андрийко, В.М. Гарашук, В.Ю. Кобринский, А.Н. Коломытцева, В. Костылев, Д.В. Лученко, Ю.В. Мех, В.В. Мурза, И.И. Троханенко и другие ученые. Исследованием вопросов осуществления контроля за деятельностью правоохранительных органов занимались такие ученые, как В.Л. Грохольский, С.Н. Гусаров, С.Ф. Денисюк, М.Ю. Дундуков, В.А. Заросило, М.С. Ильницкий, А.Н. Ключев, А. Кузьменко, А.Н. Музычук, В.В. Новиков, В.В. Пахомов, В.Л. Синчук, Ю.Ю. Хилько и другие. В работах указанных ученых исследовались организационно-правовые основы осуществления контроля за деятельностью правоохранительных органов. В то же время вопросам контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов должно быть уделено внимание.

Целью данной статьи является определение содержания и особенностей контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: на основе анализа научных взглядов определить понятие контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов; выяснить соотношение понятий контроля и надзора; осуществить анализ нормативно-правового обеспечения реализации контроля и надзора в исследуемой сфере; определить виды контроля за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов; предложить по совершенствованию нормативно-правового регулирования такой деятельности.

Изложение основного материала. В Новом толковом словаре украинско-

го языка в трех томах (составители В. Яременко, О. Слипушко) контроль определяется как «проверка, учет деятельности кого, чего-нибудь, надзор за кем-то» [1, с. 884]. Как «наблюдение за чем-нибудь с целью проверки» толкуется контроль в Современном словаре иностранных слов. Надзор же в словаре украинского языка толкуется как слежения за кем-, чем-нибудь для контроля, обеспечения порядка и т. Д. [2, с. 49]. Из данных разъяснений следует, что контроль и надзор являются взаимосвязанными категориями, которые иногда достаточно трудно отделить и которые могут переходить друг в друга.

Разграничить данные категории и выяснить их содержание и отличие друг от друга можно через анализ научных взглядов на их сущность, в которых также отсутствует единство мысли, но которые позволяют определить основные признаки контроля и надзора в государственном управлении, в том числе по административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, и на их основе дать определение исследуемому понятию.

По мнению В.Б. Аверьянова, государственный контроль заключается в наблюдении и проверке развития общественной системы и всех ее элементов в соответствии с определенными направлениями, а также в предупреждении и исправлении возможных ошибок и неправомерных действий, препятствующих такому развитию [3, с. 349; 4, с. 140]. А.Н. Музычук рассматривает контроль как функцию государства и всех субъектов управления, которая реализуется ими во время проверки соблюдения (исполнения) объектами контроля установленных требований (правил, норм), совокупность мероприятий по выявлению, предотвращению и пресечению действий (бездействия), противоречащих таким требованиям, при которых субъект контроля наделен правом вмешательства в профессиональную деятельность подконтрольного объекта путем его замены, замены или временного отстранения от исполнения служебных обязанностей, отмены или прекращения действия его решения, привлечение последнего к ответственности [5, с. 46]. С.В. Кивалов определяет контроль как наблюдение за соответствием деятельности управляемого объекта предписаниям, полученным от

руководящего субъекта, и исполнением принятых решений. Функция контроля в государственном управлении состоит в анализе и сопоставлении фактического состояния той или иной отрасли с требованиями, которые стоят перед ней, отклонений в выполнении поставленных задач и причин таких отклонений, а также в оценке деятельности и целесообразности именно такого пути [6, с. 291]. То есть ученые сходятся на том, что контроль заключается в установлении соответствия определенной деятельности определенным предписаниям. Он направлен на установление определенных фактов, а также предупреждение и исправление выявленных ошибок.

Достаточно обоснованной является позиция В.Б. Аверьянова о необходимости рассмотрения исследуемого понятия в трех аспектах:

- 1) контроль выступает в качестве информации о ходе процесса управления;
- 2) контроль является фактором оптимизации и корреляции других функций управления;
- 3) контроль является источником принятия решения [7].

Такая характеристика достаточно полно отражает содержание контроля. В то же время автор оставил без внимания превентивное назначение контролирующей деятельности, а также то, что он является способом обеспечения законности.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что контроль в государственном управлении можно рассматривать в следующих аспектах:

- 1) способ обеспечения законности;
- 2) функция государства в лице его уполномоченных органов и должностных лиц;
- 3) источник информации о состоянии объекта контроля, процессе или явлении;
- 4) фактор оптимизации и совершенствования деятельности подконтрольного объекта;
- 5) источник принятия управленческих решений.

Как способ обеспечения законности контроль через систему мероприятий, реализуемых уполномоченными субъектами, направлен на создание таких условий, при которых подконтрольный субъект будет действо-



вать исключительно в соответствии с установленными требованиями. Контролирующая функция государства заключается в том, что уполномоченные органы государственной власти и их должностные лица следят за соблюдением законности в деятельности подконтрольных субъектов, предупреждают нарушение установленных требований в их работе, прекращают выявленные нарушения и способствуют восстановлению законности. Меры контроля позволяют выявить реальное положение дел подконтрольного субъекта и получить информацию о возможных рисках и отклонениях от требований законодательства. Проведение контролируемых мероприятий позволяет своевременно выявить проблемы или недостатки и своевременно принять меры к их предупреждению или устранению. Информация, полученная при осуществлении контроля, служит поводом для принятия соответствующих управленческих решений.

Контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов включает в себя все вышеуказанные аспекты и позволяет обеспечить соблюдение требований действующего законодательства при решении административно-правовых споров, обеспечить неизблемость прав, свобод и законных интересов субъектов, участвующих в административно-юрисдикционных производствах, своевременно предупредить и выявить нарушения и принять меры по их устранению. Он может осуществляться как внутри соответствующего правоохранительного органа (внутренний), так и другими уполномоченными на то государством субъектами, в том числе общественностью.

Таким образом, под контролем за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов необходимо понимать одно из направлений государственно-властной деятельности, которое реализуется специально уполномоченными органами, их должностными лицами или общественностью и заключается в установлении соответствия административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов установленным законодательством требованиям, осуществляется с целью обеспечения

законности, получения информации о состоянии рассмотрения и решения административно-правовых споров, которые находятся в их производстве, предупреждения и выявления нарушений законодательства, а также принятия мер по их устранению.

Контроль за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов является взаимосвязанным с надзором за такой деятельностью. Под последним принято понимать деятельность специальных органов государственного управления по систематическому контролю за соблюдением установленных государственных правил предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и отдельными гражданами [8, с. 707]. То есть надзором является систематическое наблюдение за соблюдением определенным субъектом соответствующих правил и требований.

Контроль и надзор – взаимосвязанные и взаимодополняющие категории, которые имеют ряд общих и отличительных признаков. Так, по мнению Ю.П. Битяка, их объединяют единая цель – обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении, формы осуществления – проверки, истребование отчетов, объяснений и т.д., обязательность указаний. Но контроль, в отличие от надзора, проводится повседневно и непрерывно широким кругом органов. Надзор же осуществляет единый государственный орган – прокуратура. «Главное же, чем отличается контроль от надзора, – это то, что контролирующий орган имеет право вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного объекта (иногда подменяя собой руководящий орган этого объекта) и самостоятельно привлекать правонарушителей к юридической ответственности, в то время как прокуратура лишена таких возможностей» [9, с. 244]. Определение прокуратуры как единого субъекта надзорной деятельности является не совсем верным, поскольку согласно действующему законодательству отдельные надзорные функции возлагаются и на другие правоохранительные органы. Так, к таким направлениям можно отнести надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, государственный противопожарный надзор; надзор

за безопасностью дорожного движения, санитарно-эпидемиологический надзор и др.

В. Кобзаренко считает, что контроль отличается от надзора тем, что надзор лишь констатирует отклонения и информирует соответствующие компетентные инстанции о необходимости принятия управленческих решений, а функция контроля состоит в выявлении отклонений и корректировке управленческого воздействия [10, с. 413]. Из данного определения следует, что контролирующие органы наделяются большим кругом полномочий, особенно по корректировке деятельности соответствующего субъекта, в том числе применения к нему мер принудительного характера. Надзор же направлен больше на наблюдение за деятельностью определенного субъекта и информирование компетентных органов о необходимости принятия того или иного управленческого решения.

Учитывая указанные определения, надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов можно определить как регламентированную нормами действующего законодательства деятельность уполномоченных органов (должностных лиц), которая заключается в наблюдении за законностью деятельности соответствующих субъектов, предотвращении и выявлении недостатков в их работе, принятии мер по их устранению, без права вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность.

Основным видом надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов является прокурорский надзор, направленный на обеспечение выполнения указанными органами требований законодательства по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров, а также обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов граждан, участвующих в административно-юрисдикционных производствах.

Проанализировав содержание контроля и надзора в управленческой деятельности, можно сделать вывод, что данные понятия соотносятся следующим образом:

1) контроль и надзор направлены на обеспечение законности в государ-



ственном управлении и заключаются в определении соответствия деятельности субъектов правовым нормам и установленным требованиям;

2) субъекты, которые осуществляют контроль, имеют право вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов с целью устранения выявленных недостатков, а субъекты надзора не имеют права влиять на оперативно-хозяйственную деятельность субъекта;

3) контроль может осуществляться как государственными, так и негосударственными субъектами, а надзор – только государственными;

4) результатом контролирующей деятельности может стать принятие управленческого решения или правового акта, надзор такими решениями не сопровождается;

5) контроль осуществляется непрерывно, а надзор – при необходимости.

Правовое обеспечение контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов целесообразно рассмотреть в рамках правовой регламентации отдельных видов административно-юрисдикционных производств. Так, Кодексом Украины об административных правонарушениях установлено, что прокурор, заместитель прокурора, осуществляя надзор за соблюдением и правильным применением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, вправе: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; знакомиться с материалами дела; проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу; участвовать в рассмотрении дела; заявлять ходатайства; давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения; вносить представления, обжаловать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении, а также совершать иные предусмотренные законом действия [11]. То есть нормативно-правовой акт закрепил полномочия прокуроров по осуществлению надзора за законностью деятельности правоохранительных органов при реализации ими производства по делам об

административных правонарушениях. Также контрольно-надзорные полномочия прокуроров в производствах по делам об административных правонарушениях согласно Кодексу Украины об административных правонарушениях заключаются в том, что он проверяет, на основании полученного от должностного лица письменного сообщения, правомерность задержания лица на срок до трех суток.

Кодекс Украины об административных правонарушениях закрепил контрольные полномочия в исследуемой сфере и для вышестоящих органов (должностных лиц) и судов, которые рассматривают жалобы на действия или решения должностных лиц, рассматривающих дело об административном проступке, проверяют их законность и, в случае установления нарушений законодательства, принимают меры по пресечению таких противоправных действий или отмены принятых решений.

При производстве по жалобам граждан, согласно Закону Украины «Об обращениях граждан», контроль за соблюдением законодательства об обращении граждан в соответствии со своими полномочиями осуществляют Верховная Рада Украины, народные депутаты Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, Уполномоченный по правам человека Верховной Рады Украины, Верховная Рада Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские, районные, районные в городах Киеве и Севастополе государственные администрации, сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные комитеты, депутаты местных советов, а также министерства, другие центральные органы исполнительной власти в отношении подчиненных им предприятий, учреждений и организаций [12]. Данная правовая норма определила только субъектов, уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением правоохранительными органами законодательства при рассмотрении жалоб граждан. Конкретные субъекты, которые наделяются такими полномочиями, а также их права и обязанности в указанных делах в законодательстве не определены. В правоохранительных органах обычно такой контроль возлагается на руководителей их ор-

ганов и подразделений. В отдельных случаях, при нарушении прав, свобод и законных интересов граждан, может реализовываться судебный контроль, который принимает решение по заявлениям граждан о нарушении требований законодательства об обращении граждан. Учитывая отсутствие законодательно закрепленного механизма защиты прав граждан от неправомерных действий или решений со стороны должностных лиц при рассмотрении их жалоб, необходимо в Законе Украины «Об обращениях граждан» закрепить положение о том, что контроль за соблюдением законодательства при рассмотрении обращений граждан осуществляют руководители соответствующих органов государственной власти. Также в законе необходимо более детально определить их полномочия по реализации такого контроля.

При реализации дисциплинарных производств контроль за соблюдением законодательства осуществляется вышестоящим органом (должностным лицом) или судом, которые в случае обнаружения недостатков или неправомерности принятого решения вправе его пересмотреть и отменить. В данном случае их обязанностью также является восстановление прав и законных интересов лиц, в отношении которых было принято неправомерное решение.

Проанализировав нормативно-правовые акты, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность правоохранительных органов, можно сделать вывод, что контроль и надзор за данной сферой реализуется широким кругом субъектов, которые наделены законодательством соответствующими властными полномочиями по наблюдению и проверке деятельности указанных субъектов по рассмотрению и решению административно-правовых споров, анализу полученной информации, выявлению недостатков в их работе и принятию мер к их устранению, принятию соответствующих управленческих решений. Учитывая взаимосвязи таких субъектов с подконтрольными правоохранительными органами, контроль можно разделить на внутренний и внешний. Первый из них реализуется руководителями соответствующих правоохранительных органов и их подразделений. Внешний контроль осуществляется субъектами,



не связанными узами подчиненности. Такой контроль осуществляется широким кругом субъектов, которые могут быть классифицированы следующим образом:

- 1) органы государственной власти;
- 2) суды;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) общественность.

Все указанные субъекты имеют право знакомиться с ходом административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, систематизировать и анализировать полученную информацию. Вмешиваться в деятельность правоохранительных органов с целью улучшения их работы и устранения выявленных недостатков имеют право только определенные законодательством субъекты. Другие же субъекты передают полученную информацию и предложения по совершенствованию административно-юрисдикционной деятельности компетентным органам для их рассмотрения и принятия соответствующих управленческих решений.

Выводы. Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что на сегодняшний день контроль и надзор за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов реализуется широким кругом государственно-властных субъектов и общественностью. Все они обеспечивают соблюдение законности при рассмотрении правоохранительными органами административно-правовых споров, анализируют и обобщают информацию о такой деятельности, устанавливают недостатки в их работе и пути их устранения, обнаруживают положительный опыт и обеспечивают его дальнейшее внедрение. В то же время стоит отметить, что полномочия таких субъектов по осуществлению контроля и надзора закреплены в законодательстве фрагментарно, что негативно отражается на их практической деятельности, поскольку они не могут в полной мере повлиять на объект с целью его совершенствования. В связи с этим следует внести изменения в действующее законодательство, в частности в Кодекс Украины об административных правонарушениях, Закон Украины «Об обращениях граждан», дисциплинарные уставы правоохранительных орга-

нов, в направлении четкого определения круга субъектов, уполномоченных осуществлять контроль за административно-юрисдикционной деятельностью правоохранительных органов, и их полномочий по отношению к подконтрольным субъектам.

Список использованной литературы:

1. Новий тлумачний словник української мови у трьох томах / уклад В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – Т. 1 (А–К). – К. : Аконті, 2008. – 926 с.
2. Словник української мови : [В 11 т.] : Т. 5 : Н–О / ред. В.О. Винник, Л.А. Юрчук. – К. : Наук. думка, 1974. – 840 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
4. Юрченко В.В. Адміністративно-правовий статус нотаріуса в умовах реформування юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Юрченко ; Держ. н.-д. ін-т М-ва внутр. справ України. – К., 2013. – 205 с.
5. Музичук О.М. Поняття та особливості контролю і державного управління / О.М. Музичук // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 46–51
6. Административное право Украины : учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
7. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К : Наукова думка, 1979. – 150 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
9. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / Под ред. В.А. Кобзаренко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122.

12. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шоптенко Светлана Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shoptenko Svetlana Sergeevna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Legal Disciplines Sumy Branch of the Kharkov National University of Internal Affairs

shoptenko.s3s@gmail.com



УДК 340.1

РАЗВИТИЕ ЛИДЕРСКОГО ПОТЕНЦИАЛА: СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Надежда ЯКУШКО,

аспирант кафедры управления образованием
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Аннотация

Статья посвящена анализу такой специфической формы лидерства, как лидерство в сфере образования. Обосновано общественное значение распространения лидерских качеств через систему образования. Проанализированы особенности развития социального феномена лидерства в Украине. Автор выделяет черты социальной ситуации, которые актуализируют проблематику лидерства в современной Украине. Проведенное исследование позволяет предложить некоторые практические рекомендации, направленные на развитие лидерского потенциала управленцев в отечественной системе образования.

Ключевые слова: лидерство, социальный феномен, образование, реформы.

LEADERSHIP DEVELOPMENT: SOCIAL REASON

N. Yakushko,

Postgraduate Student of the Department of Education
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Summary

This article deals with a specific form of leadership: the leadership in the sphere of education. It articulates social significance of distributing leadership qualities through the education system. In the article peculiar properties of social phenomenon leadership in Ukraine are analyzed. The author highlights the features of contemporary sociopolitical and social context, which actualizes problems of leadership in Ukraine's contemporary realities. This study allows us to elaborate some practical recommendations aimed at developing leadership potential of the national education system managers.

Key words: leadership, social phenomenon, education, reforms.

Постановка проблемы. Одной из насущных потребностей современного общества является наличие высококвалифицированных специалистов во всех областях жизни. Сфера образования не является исключением, поскольку качество образования можно рассматривать как фактор, который в значительной мере определяет качество жизни отдельного человека и всего общества.

Актуальность темы исследования. Начало нового тысячелетия ознаменовано вступлением человеческого общества в такую фазу своего развития, когда знания становятся основным источником конкурентных преимуществ личностей и организаций. Девиз нового информационного века – интеллектуальная конкурентоспособность.

Национальная стратегия развития образования в Украине на 2012–2021 годы определяет основные направления, приоритеты, задачи и механизмы реализации государственной политики в области образования, кадровую и социальную политику.

Состояние исследования. Естественный интерес вызывают труды,

в которых содержатся разработки отечественных моделей управления в условиях повышения конкурентной борьбы, характеризуются различные аспекты управленческой деятельности, раскрывается структура инновационного управления.

Сегодня созданная Ф. Тейлором наука управления деятельностью человека получила в своем развитии новое направление – менеджмент знаний. Его основателями по праву считаются П. Дракер, Э. Тоффлер, Дж. Брайан Куинн, Т. Ллойд, К. Виг, М. Полани, И. Новак, Х. Такеучи, И. Нонака. В развитие этого направления вносят весомый вклад и отечественные исследователи.

Различным аспектам проблемы управления образованием посвящены работы: В. Андрущенко [1], В. Кременя [7], С. Калашниковой [6], Н. Лариной, А. Лаврентьевой, Ю. Молчановой [8], П. Плошя, Л. Парашенко, В. Сороко, С. Телешун и др.

Эти исследования способствовали накоплению и систематизации информации о сущности компетентности как системного качества лидеров в органах публичной власти.

Практика показывает, что необходимо начать подготовку руководителей лидеров нового типа, развивать их управленческую компетентность с учетом влияния имеющегося у них профессионального опыта, с одной стороны, а с другой, – в процессе развития управленческой компетентности совершенствовать их профессиональный опыт.

Однако решение данного вопроса связано с необходимостью разрешить ряд противоречий.

Начиная анализировать приведенные положения, необходимо отметить следующее.

Успешность образования состоит, с одной стороны, из качественного профессионального состава кадров, а с другой, – из управленцев, способных на должном уровне развивать систему образования [5].

Целью статьи является исследование динамики становления данного социального феномена на протяжении исторического развития украинского общества и определение особенности последнего на современном этапе, которые актуализируют науч-



ное исследование и практическое введение лидерства.

Особый интерес у нас вызывает рассмотрение проблемы управления знаниями, опыта, накопленного в этом направлении в различных развитых странах, который представляет несомненную актуальность.

Изложение основного материала. Лидерство – универсальный феномен общественной жизни. Оно существует везде: в больших и малых организациях, в бизнесе и в образовании, в компаниях и университетах, в неформальных и официальных организациях. Лидерство присуще любой сфере человеческой деятельности.

Один из наиболее эффективных путей для развития лидерского потенциала – внедрение концепции организационного обучения [6, с. 161]. Организационному обучению способствуют: улучшение процесса обмена и управления знаниями, развитие менторских программ, карьерное развитие [8].

Реализация управленческой деятельности в образовании связана с необходимостью повышения эффективности деятельности и совершенствованием системы подготовки.

Исследовательница Ю. Молчанова отмечает актуальность именно психологической подготовки лидеров в направлении обновления, углубления, систематизации и прикладной направленности знаний. Важным элементом определено повышение психологической компетентности, овладение навыками психологической диагностики и коррекции, без которых не является возможным выявление, решение и профилактика психолого-управленческих проблем. Один из путей решения вопроса эффективной психологической подготовки руководителей в системе государственного управления образованием – формирование соответствующих целей и задач обучения, а также формирование содержания обучения, которое бы адекватно отражало фундаментальные достижения психологической науки, ее аспекты, соединенные с анализом управленческо-должностных функций и ролей в системе управления образованием [8].

Мнение о важности развития психологической компетентности как

приоритетной для подготовки руководителей-управленцев Ю. Молчановой логично подтверждает взгляды С. Калашниковой. Она отмечает, что управление требует привлечения профессионально подготовленных людей и базируется на соответствующем мировоззрении, требует определенных компетентностей [5].

Управленческая компетентность как результат приобретения качеств (компетентности), которые обеспечивают успешность и эффективность деятельности высших государственных чиновников, является составной частью «корпоративной культуры» государственной службы и непосредственно корпуса государственных служащих [6].

В своей монографии С. Калашникова отмечает, что управление это – воздействие субъекта управления на объект управления для достижения определенной цели в форме конкретных результатов. По мнению автора, управления (в любом проявлении) требует для своей реализации привлечения профессионально подготовленных людей, релевантных средств и т.д. Формирование и содействие развитию управленческой компетентности – одна из ключевых задач системы профессиональной подготовки государственных служащих [6]. То есть упомянутое исследование также посвящено проблеме разработки критериев профессиональных компетентностей – определенных демонстрируемых качеств, которые позволяют применять на практике знания для оценки, отбора претендентов на руководящие должности в системе высшего образования.

Анализ теоретических источников по данной тематике позволяет выделить основную составляющую, которая характеризует управленца в области образования. Итак, образовательное лидерство определенным образом определяет эффективность деятельности образовательных организаций.

А. Лаврентьева имеет схожее с С. Калашниковой мнение и в своей работе отмечает, что подготовка руководителей в области управления образованием характеризуется комплексностью и требует четкой профессионализации. Исследовательница

отмечает важность именно методологической подготовки специалистов по менеджменту образования. А. Лаврентьева считает, что методологическая подготовка направлена на формирование методологической культуры будущего специалиста и реализуется в процессе стажировки, научно-исследовательской работы будущих менеджеров образования и т.д. В свою очередь, В. Плошай в своей монографии отмечает, что в наше время быть руководителем – это постоянно держать марку перед своими подчиненными и руководством, подтверждать свое соответствие занимаемой должности. По мнению автора, это означает непрерывное самообразование управленцев [10].

Лидерство – это трансформация отношения к другим и к себе. Оно предусматривает: 1) признание динамичности внешнего и внутренних миров; 2) толерантное отношение к разным точкам зрения; 3) способность к критическому мышлению и конструктивной дискуссии; 4) положительное стратегическое мышление; 5) способность поддержать командный дух в процессе достижения поставленных задач. Одним из эффективных путей для развития лидерского потенциала внедрения концепции организационного обучения [4]. К мерам, которые способствуют организационному обучению, принадлежит улучшение процесса обмена и управления знаниями, развитие менторских программ, усиления карьерного развития системы.

Успешным примером формирования мировоззрения лидерства и развития необходимых качеств является Программа развития лидерства, которая реализует постановление Кабинета Министров Украины от 25.08.2010 № 728 «Об утверждении Порядка организации и проведения Школой высшего корпуса государственной службы тренингов для государственных служащих первой-второй категории» [12].

В профессиональной литературе существуют многочисленные концепции и теории лидерства, а также типы лидерства. Эффективный тип лидерства определяется конкретной ситуацией, обстоятельствами и задачами.

Выводы. Современному украинскому обществу нужны професси-



оналы, ориентированные на успех, карьеру, самосовершенствование, поэтому вектор подготовки должен быть ориентирован на подготовку управленцев в сфере образования.

Государство испытывает потребность в молодых управленцах, менеджерах.

Решение проблемы лидерства как инструмента подготовки управленцев в органах публичной власти возможно путем теоретического обоснования системы формирования компетентностей с позиций практикоориентированного подхода к профессиональной компетентности, уровень которой обеспечивает одновременно конкурентоспособность и профессиональную мобильность лидеров в органах публичной власти. Поиск эффективных путей для обеспечения качественно современного управления – актуальная проблема современности, успешность решения которой напрямую зависит от обеспечения его профессионализации.

Список использованной литературы:

1. Андрущенко В.П. Модернізація педагогічної освіти України в контексті Болонського процесу / В.П. Андрущенко // Вища освіта. – 2004. – С. 5–9.

Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

2. Берека В.Є. Магістерська підготовка майбутніх менеджерів

освіти: монографія / В.Є. Берека. – Хмельницький : ХГПА, 2008. – 357 с.

3. Войтович Р.В., Пірен М.І., Надольний І.Ф. Монографія «Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування». – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 168 с.

4. Державне управління. Підручник: у 2 т. / НАДУ при Президентові України ; ред. кол. Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) . – Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

5. Калашнікова С.А. Теоретико-методологічні засади професійної підготовки управлінців-лідерів в умовах сучасних суспільних трансформацій / С.А. Калашнікова. – Київ : Київський ун-т ім. Б. Грінченка, 2011. – 462 с.

6. Кремень В.Г. Філософія управління / В.Г. Кремень, С.М. Пазиніч, О.С. Пономарьов. – Харків : НТУ «ХП», 2008. – 524 с.

7. Молчанова Ю.О. Психологічна підготовка керівних кадрів освіти: актуальні питання формулювання мети і завдань / Ю.О. Молчанова // Вісник. – Київ : НАДУ при Президентові України. – 2011. – Вип. № 3. – С. 221–228.

8. Енциклопедія освіти / АПН України ; гол. ред. В.Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.

9. Плошай П.В. Лідерство в системі державної служби. Учебно-методическое пособие / П.В. Пло-

шай. – Донецк : Донецкий обл. центр переподготовки и повышения квалификации работников органов гос. власти, органов местного самоуправления, гос. предприятий, учреждений и организаций, 2014. – 33 с.

10. Ліпенцев А.В. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг: теоретичні та методологічні аспекти / А.В. Ліпенцев // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 38. – С. 21–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_38_4.

11. Школа вищого корпусу державної служби. Програми з розвитку лідерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.school.gov.ua/uk/zagalne/programa-rozvitku-liderstva-2010>. – Назва з екрану.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Якушко Надежда Александровна – аспирант кафедры управления образованием Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yakushko Nadezhda Aleksandrovna – Postgraduate Student of the Department of Education of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

jacushco@ukr.net