

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat
Fondator – Agenția Proprietății Publice
al Republicii Moldova
Certificat de înregistrare
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
al Academiei de Științe a Moldovei prin
Hotărârea nr. 169 din 21.12.2017

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

Categoria C

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

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 11/2 (335) 2019

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

Colegiul de redacție:

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

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

E-mail: publicare@legeasiviata.in.ua
Index: RM 77030

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

СОДЕРЖАНИЕ

Татьяна БАБЧИНСКАЯ. Проблематика участия защитника в предварительном судебном заседании согласно Уголовно-процессуальному кодексу Украины	3
Ольга БАГРИМ. Профессиональный потенциал государственных служащих в контексте устойчивого развития Украины	6
Валерия БЕЛИНГИО. Защита прав граждан публичной администрацией через систематизацию административно-процедурного законодательства Украины	12
Марина БИГАРИ. Зарубежный опыт осуществления государственной языковой политики	16
Олег ВЕРНИК. Проблематика пределов государственной власти в политико-правовой концепции Муаммара Каддафи	20
Ольга ВИГДОРОВИЧ, Сергей КРАВЧЕНКО. Актуальные проблемы оптимизации градостроительного законодательства и перспективы развития урбанизированных территорий Украины	24
Константин ГУЗЕ. Осуществление прокурором представительства интересов государства в гражданском процессе Украины в форме вступления в начатое дело: проблемы правоприменения	29
Петр ГУЙВАН. Правовые вопросы о прекращении исковой давности после предъявления иска	35
Татьяна ГУМЕНЮК. Политико-правовая деятельность Кирилла Трилевского	39
Елена ДЕРИЙ, Антон КРЫЖЕВСКИЙ. Проблемы правового регулирования образовательной миграции в Украине	42
Станислав ЗЛИВКО, Максим СЫКАЛ. Анализ зарубежной практики применения мер административного принуждения в учреждениях исполнения наказаний	48
Alik ISRAYELIAN. Legal nature of exemption from criminal liability	53
Юрий КОЛЛИЕР. Особенности публичного администрирования водного транспорта Украины	57
Мирослава КРАСНОБОРОВА. Правовое регулирование института совместных следственных групп в международных многосторонних договорах	61
Виталий МАКСИМЕНКО. Теоретико-правовой анализ методов исследования объектов финансовых правоотношений	65

Наталья МАКСИМЕНКО. Сравнительный анализ института подозрения в уголовном процессуальном законодательстве отдельных зарубежных стран (Франция, ФРГ, Англия).....	69
Valentina MAMONOVA, Vera KOZHURINA. Land management and land-use systems in foreign countries: best legislative practices	73
Elena MARKOVA. Principle of administrative procedure: the experience of FRG, Poland.....	77
Виктория МЕЛЬНИК. Принципы деятельности Суэцкого канала в международно-правовых документах конца XIX – начала XX вв.....	83
Anna NAKONECHNAYA. Dependence of the law-enforcement and law-interpreting activity upon the human needs and interests	87
Елена ОЛЕЙНИК. Воплощение специальных принципов уголовного права в международно-правовых актах	90
Галина ПАЛАМАРЧУК. К вопросу о незаконном перемещении объектов дикой флоры и фауны через границы Украины	94
Андрей ПИЛЯЙ. От Административно-процедурного кодекса к Закону Украины «Об административной процедуре», история проекта единого процедурного закона в Украине	98
Владислав ПРАСОЛ. Факторы влияния на развитие негосударственного сектора здравоохранения в Украине	102
Елена РОМЦИВ. Особенности организации планирования расследования преступлений в сфере служебной деятельности в условиях противодействия.....	106
Вера РЫНДЮК. К вопросу определения понятия «законодательство»: диалектический подход	110
Владимир СКРЫПНИК. Классификация объектов гражданских прав	114
Алла СОКОЛОВА. Охрана вод (водных объектов) в Украине: правовые аспекты	118
Марьяна ТАРНАВСКАЯ. Дела о смене климата: новела в судебной практике и юридической науке.....	122

Наталья ХАРЧЕНКО. Стратегия как вид нормативно-правового акта Украины	125
Андрей ЦИГАНЕНКО. Публичная безопасность как элемент науки административного права	129
Юрий ЧУФРИН. Уголовная ответственность за преступления, связанные с организованной преступностью	133
Елена ШОСТАК. Ероинтеграционный «вежливый харрасмент» украинского уголовного права.....	137
Андрей ШУЛЬГИН. Правовое регулирование оборота электронных денег в праве Европейского Союза.....	141



УДК 343.1

ПРОБЛЕМАТИКА УЧАСТИЯ ЗАЩИТНИКА В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ СУДЕБНОМ ЗАСЕДАНИИ СОГЛАСНО УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ КОДЕКСУ УКРАИНЫ

Татьяна БАБЧИНСКАЯ,
специалист I категории научно-исследовательской части,
соискатель кафедры уголовного процесса
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

В статье автор анализирует отдельные положения Уголовно-процессуального кодекса Украины в части реализации международных стандартов права на защиту во время подготовительного судебного заседания. Автор акцентирует внимание на участии защитника во время судебного заседания и возможности определения его отсутствия как нарушения права на защиту обвиняемого. В статье анализируется позиция Верховного Суда по данному вопросу, а также делается акцент на формулировке постановления Верховного Суда, которое определяет отсутствие нарушения права на защиту. Также автор предлагает внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Украины с целью усовершенствования процедуры участия защитника во время подготовительного судебного заседания.

Ключевые слова: право на защиту, защитник, подготовительное судебное заседание.

PROBLEMS OF PARTICIPATION OF THE DEFENCE COUNCIL DURING PREPARATORY PROCEEDING ACCORDING TO THE CRIMINAL PROCEDURAL CODE OF UKRAINE

Tatiana BABCHINSKAYA,
Specialist category I Scientific Research Department,
Applicant at the Department of Criminal Process
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

In this article author analyses certain provisions of the Criminal Procedural Code of Ukraine regarding the implementation of international standards of the right to defence during a preparatory proceeding. Author focuses on the participation of defence counsel during the trial, and the possibility of determining his absence as a violation of the right to defence of the accused. Article analyses the position of the Supreme Court on this issue, and also focuses on the wording of the decision of the Supreme Court, which determines the absence of a violation of the right to defence. Author also proposes to amend the Criminal Procedural Code of Ukraine in order to improve the procedure for the participation of defence counsel during the preparatory proceeding.

Key words: right to defence, defence counsel, preparatory proceeding.

Постановка проблемы. С целью обеспечения прав, свобод и законных интересов всех участников уголовного производства уполномоченные субъекты уголовного процесса должны четко придерживаться всех предписаний уголовного процессуального закона. Законодатель Украины построил уголовный процесс таким образом, чтобы максимально гарантировать реализацию основных принципов уголовного судопроизводства. Соответственно, анализ реализации права на защиту, особенно в части определения участия защитника в ходе судебного производства, является одним из ключевых компонентов при исследовании проблематики обеспечения права на защиту согласно Уголовно-процессуальному кодексу (далее – УПК) Украины.

Актуальность темы исследования. В настоящее время УПК Украины не содержит четкой нормы, которая бы указывала на наличие либо отсутствие нарушения права на защиту в случае проведения подготовительного производства без участия защитника. Поэтому данный вопрос должен быть исследован на доктринальном уровне с целью усовершенствования процедуры правоприменения уголовных процессуальных норм.

Состояние исследования. Исследованием проблематики проведения подготовительного судебного заседания в соответствии с УПК Украины занимались такие ученые, как А.В. Бабаева, В.М. Бородий, И.В. Бородий, С. Крушинский и др. Наряду с этим в настоящее время отсутствует

единое научное исследование участия защитника во время подготовительного судебного заседания.

Целью и задачей статьи является определение возможности проведения подготовительного судебного заседания без участия защитника, а также разработка предложений по совершенствованию УПК Украины в части регулирования указанного вопроса.

Изложение основного материала. Л. Лобойко отмечает, что подготовительное производство в суде первой инстанции – это стадия уголовного процесса, в которой суд рассматривает обвинительный акт, ходатайство о принятии принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного характера с целью решения вопроса о назначении судеб-



ного разбирательства или ходатайство об освобождении от уголовной ответственности [1, с. 276]. То есть ученый утверждает, что целью данной стадии является именно решение вопроса о возможности или невозможности назначения судебного разбирательства. Похожую позицию поддерживает и А.В. Ени, которая утверждает, что задачи данной стадии обусловлены решением двух важных вопросов: проверки процессуальных оснований для назначения судебного разбирательства; подготовки к рассмотрению материалов уголовного производства в судебном заседании [2, с. 288], и В.А. Попелюшко, который рассматривает стадию подготовительного производства (предварительное рассмотрение дела судьей по УПК Украины 1960 г.) в качестве промежуточной стадии между досудебным расследованием и судебным разбирательством. Относительно досудебного следствия она является проверочно-контрольной стадией, а относительно стадии судебного разбирательства – предписывающе-подготовительной [3, с. 4].

Согласно ч. 2 ст. 314 УПК подготовительное судебное заседание проходит с участием прокурора, обвиняемого, защитника, потерпевшего, его представителя и законного представителя, гражданского истца, его представителя и законного представителя, гражданского ответчика и его представителя, представителя юридического лица, в отношении которого осуществляется производство, согласно правилам, предусмотренными УПК для судебного разбирательства. Таким образом, в данной статье законодатель не уточняет, участие каких субъектов уголовного процесса является обязательным во время подготовительного производства. Исходя из того, что подготовительное производство проводится по правилам судебного разбирательства, можно сделать вывод, что обязательным является лишь участие обвиняемого (ст. 323 УПК Украины), прокурора и защитника, если его участие является обязательным (ст. 324 УПК Украины). Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел в своем Письме [4] указал, что неприбытие для участия в подготовительном судебном заседании участников судебного производства (кроме прокурора, за исключением

случаев, когда уголовное производство осуществляется в форме частного обвинения в порядке ч. 4 ст. 26 УПК), которые надлежащим образом уведомлены о дате, времени и месте проведения такого заседания (при этом суд должен убедиться, что такое сообщение имело место), не препятствует его проведению, кроме случаев, определенных законом, в частности:

1) если обвиняемый, потерпевший обратился с ходатайством (изъявил желание) присутствовать во время подготовительного судебного заседания, но по неизвестным причинам не явился в суд в назначенное время, суд вправе отложить судебное заседание;

2) если отсутствию участника подготовительного судебного заседания обусловлено уважительными причинами, суд может принять решение и отложить судебное заседание;

3) в случае отсутствия обвиняемого в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде пожизненного лишения свободы, для возможности реализации последним права, предусмотренного ст. 384 УПК Украины, по рассмотрению уголовного производства судом присяжных, суд обязан отложить судебное заседание;

4) если обвинительный акт поступил в суд с подписанным между сторонами соглашением и участие сторон такого соглашения в соответствии с ч. 2 ст. 474 УПК Украины является обязательным, то отложение судебного заседания также является обязательным;

5) если одна из сторон возражает против проведения подготовительного судебного заседания при отсутствии участника судебного производства, который не явился, суд вправе отложить судебное заседание;

6) если в суд поступило ходатайство об освобождении обвиняемого от уголовной ответственности и участие сторон уголовного производства и потерпевшего согласно ч. 1 ст. 288 УПК Украины является обязательным, суд обязан отложить судебное заседание.

Таким образом, кроме указанных исключений, присутствие участников уголовного судопроизводства во время подготовительного производства не является обязательным. Очевидно, что перечисленные исключения в значительной степени касаются именно сто-

роны защиты, ведь обеспечение права на защиту является одной из ключевых задач, которые возлагаются на суд на данном этапе уголовного производства.

Например, В.М. Бородий и И.В. Бородий отмечают, что нормы УПК Украины, допускающие проведение подготовительного судебного заседания без участия защитника, если его участие не является обязательным, порождают злоупотребления, связанные с нарушением прав обвиняемого на защиту. По мнению ученых, такие нормы значительно ухудшили положение обвиняемого по сравнению с УПК Украины 1960 г., который четко предусматривал, что неявка прокурора или защитника тянула за собой отложение рассмотрения дела. «Можно усиливать ответственность адвоката за неявку в суд без уважительных причин, однако нельзя лишать обвиняемого реализовывать свое конституционное право иметь защитника» [5, с. 92].

Однако с такой позицией согласиться сложно. В некоторых случаях даже отсутствие самого обвиняемого, по мнению ЕСПЧ, не влечет за собой нарушение права на защиту, ведь право лично участвовать в заседании для обвиняемого не является абсолютным. Действительно, в решениях ЕСПЧ «Чопенко против Украины» [6], «Коробов против Украины» [7], «Sejdovic v. Italy» [8] и др. называются конкретные случаи, когда такое участие не является обязательным (рассмотрение в суде апелляционной или кассационной инстанции, заочное судебное заседание и т. п.). Однако в данном случае необходимо обратить внимание на вопросы соразмерности прав участников уголовного производства. Фактически ни одно право не может быть абсолютным, в т. ч. и право на защиту. Действительно, если защитник участвует во всех судебных заседаниях, то можно говорить о полном обеспечении прав и законных интересов обвиняемого. Однако подобные императивные позиции только способствуют затягиванию судебного разбирательства и могут негативно повлиять на права и законные интересы других участников уголовного производства. Поэтому сложно поддержать точку зрения, согласно которой неявка защитника в судебном заседании в любом случае должна тянуть за собой отложение судебного разбирательства.



Данная проблема интересно толкуется Верховным Судом. Так, в постановлении Верховного Суда отмечается, что отсутствие защитника, участие которого не является обязательным в уголовном производстве, во время подготовительного судебного заседания в суде первой инстанции, если такое отсутствие не ставит под сомнение законность и обоснованность приговора суда, не считается нарушением права на защиту. При этом судьи, мотивируя свое решение, отмечали, что «отсутствие защитника во время подготовительного судебного заседания, хотя и является нарушением, допущенным местным судом, однако не ставит под сомнение законность и обоснованность приговора суда, который соответствует требованиям ст. 374 УПК» [9].

Такая формулировка Верховного Суда вместо того, чтобы вносить ясность в проблему участия защитника во время подготовительного судебного заседания, наоборот, усложняет толкование и применение соответствующих уголовных процессуальных норм участниками уголовного производства. Фактически было установлено, что нарушение права на защиту имеет место только в том случае, когда такое нарушение имело прямой негативный эффект на законность и обоснованность судебного решения, которое было вынесено. Очевидно, что в таких случаях вообще невозможно говорить о законности или незаконности судебного решения, ведь еще на этапе подготовительного производства были существенно нарушены права обвиняемого. Собственно, пренебрежение стандартом реализации права на профессиональную защиту должно быть главным основанием для более тщательного изучения обстоятельств, повлекших такие нарушения.

Однако следует указать, что несколько нелогичной выглядит не сама позиция Верховного Суда, а лишь формулировка, которая была использована. В данном конкретном уголовном производстве отсутствие нарушения права на защиту констатировал еще апелляционный суд, отметив, что подготовительное судебное заседание в данном уголовном производстве было проведено 10 октября 2016 г. после отмены приговора суда в отношении ЛИЦО_6 и ЛИЦО_5 и было

назначено новое рассмотрение (то есть по данному производству уже проводилось подготовительное заседание, на котором присутствовал обвиняемый ЛИЦО_5 и мог воспользоваться соответствующими процессуальными правами). Таким образом, защитнику обвиняемого была предоставлена возможность участвовать в подготовительном производстве, проведенном ранее [10]. Верховный Суд лишь подтвердил такую позицию.

Однако данное судебное решение поднимает другой важный вопрос, а именно участие защитника в судебном заседании, если на этом настаивает сам обвиняемый. Действительно, бывают случаи, когда защитник по определенным причинам не может принять участие в конкретном судебном заседании. В таком случае согласно ст. 324 УПК Украины суд может отложить судебное заседание. Но такое решение суд принимает только в том случае, если участие защитника в данном уголовном производстве является обязательным. Соответственно, неявка защитника (даже по уважительным причинам) в уголовном производстве, где его участие не является обязательным, не всегда будет тянуть за собой отложение судебного заседания.

Судьи, как правило, трактуют положения ст. 324 УПК Украины в пользу обвиняемого и признают уважительной причиной для переноса судебного заседания неявку защитника [11; 12]. В данном случае можно констатировать высокий уровень профессионального правосознания судей при неудачной формулировке положений действующего уголовного процессуального законодательства Украины. В связи с этим мы предлагаем внести изменения в ст. 324 УПК с целью недопущения ограничения права на защиту обвиняемого путем проведения судебного разбирательства в случае неявки защитника. При этом мы не поддерживаем точку зрения, согласно которой в любом случае неявка защитника должна быть основанием для отложения судебного заседания [5, с. 91]. Очевидно, что необходимо также учитывать возможность таким образом затягивать уголовные производства, что существенно ограничивает права других участников уголовного производства.

Считаем, что в данном случае в первую очередь необходимо учесть

мнение самого обвиняемого. Соответственно, если сам обвиняемый не возражает против продолжения судебного разбирательства без защитника, если его участие в данном уголовном производстве не является обязательным, то такое судебное разбирательство может продолжаться. Если же обвиняемый возражает против продолжения судебного разбирательства, то судебное заседание должно быть отложено.

Выводы. Соответственно, логичным будет внести изменения в ч. 1 ст. 324 УПК Украины и изложить первое предложение в следующей редакции: «Если в судебное заседание не явился прокурор или защитник в уголовном производстве, где участие защитника является обязательным, или если обвиняемый возражает против продолжения судебного разбирательства без участия защитника, суд откладывает судебное разбирательство и определяет дату, время и место проведения нового заседания и принимает меры к лицам, которые не явились в суд...». Очевидно, что такое изменение позволит сбалансировать права всех участников уголовного производства, при этом гарантируя обвиняемому реализацию права на профессиональную защиту во время всего судебного разбирательства.

Список использованной литературы:

1. Лобойко Л.М. Кримінальний процес: підручник. Київ: Істина, 2014. 432 с.
2. Єні О.В. Підготовче провадження як елемент судового провадження в суді першої інстанції. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 286–289.
3. Попелюшко В. Подання суду доказів за новим КПК України. *Юридичний вісник України*. 2013. № 14 (927). С. 4.
4. Лист ВССУ про порядок здійснення підготовчого судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України від 03 жовтня 2012 р. № 223-1430/0/4-12. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1430740-12> (дата обращения: 06.10.2019).
5. Бородій В.М., Бородій І.В. Проблемні питання проведення підготовчого судового засідання, які потребу-



ють удосконалення норм КПК України. Судова апеляція. 2015. № 3 (40). С. 89–95.

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Коробов проти України» (Заява № 39598/03) від 21 липня 2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_790 (дата звернення: 06.10.2019).

7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Коробов проти України» (Заява № 39598/03) від 21 липня 2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_790 (дата звернення: 06.10.2019).

8. Case of case of Sejdovic v. Italy (Application № 56581/00). judgment. 1 March 2006. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22fulltext%22:%22Sejdovic%20v.%20Italy%22,%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-72629%22> (дата звернення: 06.10.2019).

9. Постанова Верховного Суду від 11 жовтня 2018 р. № 51-473км18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77089565> (дата звернення: 06.10.2019).

10. Ухвала Апеляційного суду Сумської області від 01 серпня 2017 р. № 577/2014/16-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68114675> (дата звернення: 06.10.2019).

11. Ухвала Комсомольського міського суду Полтавської області від 07 серпня 2017 р. № 532/959/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68127274> (дата звернення: 06.10.2019).

12. Ухвала Славутицького міського суду Київської області від 27 травня 2016 р. № 1-кп/377/27/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57933225> (дата звернення: 06.10.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бабчинская Татьяна Владимировна – специалист I категории научно-исследовательской части, соискатель кафедры уголовного процесса Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Babchinskaya Tatiana Vladimirovna – Specialist category I Scientific Research Department, Applicant at the Department of Criminal Process of National University “Odessa Law Academy”

tanya.onua@gmail.com

УДК 35.08

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Ольга БАГРИМ,

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье осуществлен анализ основных подходов к пониманию сущности и специфики организации развития профессионального потенциала государственных служащих Украины в контексте концепции устойчивого развития. Показано нормативно-правовое обеспечение государственной кадровой политики в сфере государственного управления, охарактеризованы исследовательские подходы к описанию профессионального потенциала в теории и практике государственного управления. Особое внимание уделено выявлению проблем и перспектив организации, поддержки, развития профессионального потенциала государственных служащих в условиях системных реформ. Проведен SWOT-анализ кадровой политики в сфере государственной службы, определены этапы развития профессионального потенциала государственного служащего, в т. ч. путем внедрения в практику института наставничества и системы заслуг.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, руководящие кадры государственной службы, концепция устойчивого развития, государственная кадровая политика, потенциал, трудовой потенциал, кадровый потенциал, профессиональный потенциал, институт наставничества, система заслуг.

PROFESSIONAL POTENTIAL OF CIVIL SERVANTS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE

Olga BAGRIM,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Self-Government of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the main approaches to understanding the essence and specifics of the organization of the development of professional potential of civil servants of Ukraine in the context of the concept of sustainable development. The regulatory support of the state personnel policy in the field of public administration is shown, research approaches to the description of professional potential in the theory and practice of public administration are characterized. Particular attention is paid to identifying the problems and prospects of organizing, supporting, developing the professional potential of civil servants in the context of systemic reforms. A SWOT analysis of the personnel policy in the field of public service was carried out, the stages of development of the professional potential of the civil servant were determined, including through the introduction of the mentoring institute and the merit system in practice.

Key words: civil service, civil servant, leading civil servants, concept of sustainable development, public personnel policy, potential, labor potential, human resources, professional potential, mentoring institution, merit system.

Постановка проблемы. С момента провозглашения независимости Украины как самостоятельного, независимого, суверенного государства начался процесс формирования института государственной службы Украины, а через него – и реализация государственной кадровой политики в сфере государственной службы, приоритетной задачей которой является



ся формирование постоянно действующего, эффективного, профессионального, подготовленного, качественного состава государственных служащих в сложных социально-экономических условиях и политических трансформациях. На сегодняшний день нормативно-правовая база государственной кадровой политики Украины в сфере государственной службы с применением идей устойчивого развития закреплена в таких документах: Законе Украины «О государственной службе» № 2490 от 10 декабря 2015 г. № 889-VIII [1]; «Стратегии реформирования государственной службы и службы в органах местного самоуправления в Украине на период до 2017 года» и утвержденном плане мероприятий по ее реализации в соответствии с распоряжением № 227-р КМУ от 18 марта 2015 г. [2]; Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020», утвержденной Указом Президента Украины от 12 января 2015 г. № 5/2015 [3]; Стратегии государственной кадровой политики на 2012–2020 гг., утвержденной Указом Президента Украины от 01 февраля 2012 г. № 45/2012 [4], Концепции введения должностей специалистов по вопросам реформ [5], Концепции внедрения информационной системы управления человеческими ресурсами в государственных органах [6], Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, глав местных государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов [7], Концепции оптимизации системы центральных органов исполнительной власти [8] и др. Однако представленная достаточно широкая нормативно-правовая база не охватывает все аспекты и нюансы установки прозрачности управленческих процедур, взаимодействия служб и ведомств, поэтому сложно говорить о развитии и стабильности страны в целом. В свою очередь, идеи устойчивого развития непосредственно охватывают взаимоотношения общества и государства, поэтому устойчивое развитие начинается с кадровой политики на местах, которая имеет на сегодняшний день целый ряд проблем, таких как: непривлекательность и бесперспективность госу-

дарственной службы для привлечения образованных, молодых, талантливых кадров; неблагоприятные условия для профессионального и творческого развития (возникновение так называемых «профессиональных тупиков», проблема эмоционального выгорания, частичная осведомленность, исключительная исполнительская дисциплина без возможности внесения собственной инициативы) формальность реализации разработанных стратегий и программ, их декларативный характер; отсутствие проведения мониторинга потребностей и результатов деятельности; теоретический характер образования, учебных программ, несоответствие уровня полученных знаний потребностям сегодняшнего дня; устаревшие кадровые технологии (системы индивидуального планирования карьеры, ротации, оценки и др.) непонимание роли самообразования в процессе карьеры; отсутствие индивидуального карьерного планирования; низкий уровень заработной платы; отсутствие мотивации государственных служащих для саморазвития, раскрытия своих профессиональных возможностей; отсутствие контроля, беспристрастной экспертной оценки при отборе, подборе и продвижению по службе; неэффективности кадрового резерва [9]. Обозначенные нами проблемы являются комплексными и многоуровневыми, что поясняет необходимость их более детального изучения и обобщения в контексте устойчивого развития и модернизации государственной службы Украины.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в сложившейся на сегодняшний день ситуации в сфере как государственной кадровой политики в частности (начиная с подготовки специалистов и создание новых рабочих мест), так и в государственной службе в Украине в целом, как никогда, нужна четкая, прозрачная, продуманная система организации работы кадровой системы, должно происходить не количественное (благодаря сокращению вакантных мест в органах государственной власти сокращение работников), а качественное обновление состава государственных служащих (благодаря контролю за деятельностью каждого отдельного работника, уровня соблюдения им требований, наличия

желания саморазвития). Благодаря таким мерам можно ожидать повышения доверия, престижа государственной службы, внедрения прозрачных кадровых механизмов и процедур по предотвращению деквалификации персонала.

Цель статьи. На основе анализа специфики государственной кадровой политики Украины в сфере государственной службы в контексте Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» раскрыть процесс развития профессионального потенциала государственных служащих посредством института наставничества и системы заслуг в контексте модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами в Украине.

Состояние исследования. Проблематике функционирования государственной службы в контексте устойчивого развития посвящены труды Б. Буркинського, С. Герасимчук, В. Козбаненко, В. Олуйко, Л. Сморгунова, П. Вороны и др.

Исследованию профессионального становления личности, профессионального обучения, развития компетенций государственных служащих, управления руководящим персоналом и профессионализации государственной службы уделено значительное внимание как отечественных (С. Серегин, Е. Бородин, Н. Гончарук, Н. Артеменко, В. Шпекторенко, В. Бакуменко, Н. Нижник, Н. Война, В. Олуйко, И. Нилюк, Т. Кошевая, Л. Яцуба, Е.Климова, А.Маркова, А. Линдюк), так и зарубежных (А. Маслоу, Дж. Сьперс, Дж.Холланда) ученых. Несмотря на разработанность проблематики развития государственной службы, управление персоналом в сфере государственной службы, вопросы организационного обеспечения поддержки и развития профессионального потенциала государственных служащих с помощью обновленных кадровых технологий, таких как: внедрение института наставничества, совершенствовании государственной кадровой политики в контексте концепции устойчивого развития и привязке ее к реальным потребностям экономики и общества, определение, как в теоретическом, так и практическом смысле, категории профессионального потенциала государственного служащего были оставлены



без должного внимания исследователями кадровых технологий и профессионально-квалификационного развития.

В публикациях представителей отечественного научного сообщества встречаются попытки охарактеризовать профессиональный потенциал. Так, отечественные ученые С. Кивалов и Л. Белая определяют профессиональный потенциал государственных служащих как совокупную способность кадров государственных служащих к эффективному выполнению профессиональных обязанностей, которая достигается через профессиональное образование, практические навыки, опыт и другие служебные ресурсы [10], тогда как исследователь В. Сороко считает, что профессиональный потенциал государственного служащего определяется его готовностью к труду, готовностью к участию в реализации государственных задач [11]. По нашему мнению, профессиональный потенциал государственного служащего можно определить как совокупность имеющихся у личности, нераскрытых, латентных профессионально важных качеств, сформированных на базе культуры личности и системы профессиональных компетенций как условий для их раскрытия, представлений о них и профессиональных убеждений о надлежащей профессиональной подготовке, реализуемых в форме лидерства и влияния на коллег, подчиненных, граждан, где главным компонентом выступает морально-психологический и социально-ответственный аспект личности.

Изложение основного материала. Значительный научный интерес для нашего исследования представляет выяснение сущности, содержания и специфики организации развития профессионального потенциала государственных служащих в контексте концепции устойчивого развития государства. Как известно, механизм реализации государственной власти в условиях устойчивого развития имеет свою специфику из-за усложнения структуры и функций государственного управления с помощью процессов оптимизации и модернизации использования имеющихся ресурсов. Известный российский ученый Л. Сморгун объясняет это тем, что основу функций государственного управления в усло-

виях устойчивого развития составляют постановка целей (задач), организация, планирование, регулирование, контроль, такой «набор функций» государственного управления имеет четко коррелировать с потребностями, интересами условий общественного развития [12, с. 372]. Ключевым качеством профессионального потенциала выступает его системность, то есть развитие профессионального потенциала должно стать многоаспектным, перманентным, заранее спланированным поэтапным процессом получения (для новичка) и/или улучшения (обновления существующих) профессиональных качеств, знаний, умений и навыков специалиста, стать в будущем движущей силой, превратится из потенциала личности в качественный совокупный человеческий капитал. Согласно с мнением Н. Гончарук и Л. Прудьус, что необходимость реформирования и модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами была вызвана недостаточной ее способностью эффективно выполнять обязательства перед обществом, гражданами Украины, низким качеством как самой государственной службы, так и качеством предоставления публичных услуг гражданам Украины [13, с. 43]. Именно поэтому мы хотим акцентировать на том, что во время проведения модернизации государственной службы необходимо концентрировать внимание именно на развитии человеческого капитала, который является одной из главных движущих сил всех модернизационных процессов государственной службы и предпосылкой для ее инновационности, основанной на научной основе, применении способностей личностей и главной роли интеллектуальных ресурсов. Из этого следует, что государственная кадровая политика должна иметь системный комплексный характер, с оптимальным использованием имеющихся в государстве финансовых и кадровых ресурсов, максимально обеспечивать возможность защиты кадрового потенциала страны, главным назначением которой, на наш взгляд, должно стать сбалансированное сочетание интересов и потребностей развития личности и государства с помощью основных идей устойчивого развития, то есть сопоставление индивидуальных

профессиональных и общегосударственных интересов для достижения общественного благосостояния. Концепция устойчивого развития должна стать основой в глобальной стратегии изменений.

С целью определения сильных и слабых сторон, возможностей и угроз государственной кадровой политики в сфере государственной службы Украины нами проведен SWOT-анализ, на базе которого сформулированы процесс развития профессионального потенциала государственного служащего (табл. 1).

Выбирая профессию, человек начинает путь своего профессионального развития, охватывающий наибольшую часть его жизни, начиная с момента формирования профессиональных намерений и заканчивая прекращением активной профессиональной деятельности. Он предусматривает прогрессивные изменения в человеке под влиянием социальных факторов, выбранной профессиональной деятельности и собственной активности, направленной на самореализацию и самосовершенствование. Учитывая продолжительность процесса профессионализации (примерно 35–40 лет), во время которого могут изменяться социальная ситуация, жизненные и профессиональные приоритеты и планы, возникает необходимость его разделения на определенные этапы. При этом следует учитывать, что процесс развития профессионального потенциала вновь пришедшего государственного служащего (без стажа работы) и государственного служащего с определенным стажем работы имеет определенные отличия, поэтому мы предлагаем рассматривать их отдельно с целью более полного понимания их особенностей (табл. 2, табл. 3).

Учитывая выделенные нами этапы развития профессионального потенциала государственного служащего, можно утверждать, что данный процесс является системным, спланированным, многоуровневым и включает такие элементы: профессиональное обучение и подготовку, личностные характеристики личности, целеполагание и целедостижение, адаптацию к профессиональной деятельности, практический опыт, амбиции приобретения профессионального опыта, наставничество.



Таблица 1

**SWOT- анализ состояния государственной кадровой политики Украины
в сфере государственной службы**

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Разработанность регулирующей законодательной и нормативно-правовой базы.</p> <p>Разветвленная система специализированных учебных заведений высшего образования, повышение квалификации.</p> <p>Большое количество государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления имеет специализированное высшее образование.</p> <p>Повышение рейтинга получения образования, уровня знаний.</p> <p>Наличие нормативно-правовой базы для кадрового резерва.</p>	<p>Формальность реализации разработанных стратегий и программ, их декларативный характер.</p> <p>Отсутствие проведения мониторинга эффективности труда.</p> <p>Академический характер образования, учебных программ, несоответствие уровня полученных знаний потребностям сегодняшнего.</p> <p>Устаревшие кадровые технологии.</p> <p>Непонимание роли самообразования в процессе карьеры.</p> <p>Отсутствие индивидуального карьерного планирования.</p> <p>Низкий уровень заработной платы.</p> <p>Отсутствие мотивации государственных служащих для саморазвития, раскрытия своих профессиональных возможностей.</p> <p>Отсутствие контроля, беспристрастной экспертной оценки при отборе, подборе и продвижению по службе.</p> <p>Недейственность кадрового резерва (внутреннее перемещение).</p>
Возможности	Угрозы
<p>Внедрение современных кадровых технологий</p> <p>Обновление состава государственных служащих, наполнение государственной службы молодыми, амбициозными, целеустремленными специалистами.</p> <p>Использование научного потенциала, научных разработок.</p> <p>Развитие личностного, профессионального, интеллектуального потенциала.</p> <p>Совершенствование методов обучения.</p> <p>Совершенствование кадровых технологий.</p> <p>Наличие заинтересованных в профессиональном росте государственных служащих, подкрепленное их социальным признанием.</p> <p>Создание действенного кадрового резерва государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления.</p>	<p>Подмена понятий имиджа государственной службы</p> <p>Текущая кадров, нежелание молодежи поступать на государственную службу, старение государственной службы.</p> <p>Некачественное предоставление административных услуг, принятие управленческих решений, уменьшение доверия граждан к работе органов государственной власти.</p> <p>Коррупция, кумовство.</p> <p>Формализация обучения.</p> <p>Деквалификация персонала.</p> <p>Нормативно-правовые механизмы, благоприятные условия для коррупционных возможностей, неправомерной выгоды и протекционизма.</p>

Таблица 2

**Процесс развития профессионального потенциала вновь пришедшего
государственного служащего без стажа работы**

Название этапа	Период времени	Характеристика
Подготовительный этап	5–7 лет	Допрофессиональное развитие (получение профессионального образования по выбранной специальности, получение всех необходимых теоретических и практических знаний с помощью стажировки в органах государственной власти и местного самоуправления)
Этап осознанного выбора	1–2 года	Сознательный выбор профессии государственного служащего, идентификация себя как государственного служащего, эмоциональный всплеск, энергичность, желание проявить себя
Социально-психологическая и профессиональная адаптация	1–2 года	Вступление в должность государственной службы, привыкание, приспособление к ценностям коллектива, исследование и более детальное ознакомление с реалиями работы
Этап самоутверждения	1–3 года	Социальная интегрированность и профессиональное поле, то есть стремление самоутвердиться в выбранном профессиональном поле, больше принимать участие в принятии решений, выбрать собственную позицию. На этом этапе важно найти поддержку в лице руководителя – наставника, который будет поощрять упорство молодого государственного служащего и поддерживать его инициативу.
Этап получения профессионального опыта	3–5 лет	Получение практического опыта работы в сочетании с полученными теоретическими знаниями.
Этап самосознания / самоактуализации	На протяжении всего карьерного пути	Осознание собственных возможностей, желание их развивать, обновить свои знания и навыки (самообразование).



Таблица 3

Процесс развития профессионального потенциала государственного служащего со стажем работы

Название этапа	Возрастной показатель	Характеристика
Мастерство	От 35 до 45 лет	Завершенность умения, ловкость, высокая эффективность выполнения поставленных задач, карьерное продвижение, наступление профессиональной зрелости, получение авторитета
Профессиональная зрелость	От 45 до 55 лет	Возможность перехода на уровень сверхпрофессионализма в качестве наставника (передача своего профессионального опыта молодому поколению)
Поздняя профессиональная зрелость	От 55 до 65 лет	Окончание профессиональной деятельности

Таблица 4

Реальные и ожидаемые возможности по созданию системы поддержки кадров государственной службы при условии внедрения института наставничества

Перспективы	Характеристика
1 Для вновь назначенного государственного служащего (подопечного)	овладение навыками и знаниями на рабочем месте; облегчение прохождения процесса адаптации; быстрое включение в команду, принятие миссии организации; наличие собственного карьерного плана развития; возможность принимать участие в процессе принятия решений; самотивация и самодисциплина; стабильное эмоциональное ощущение и настроение; возможность быстрого карьерного роста и налаживания контактов; возможность стать наставником
2 Для наставника	совершенствование управленческих и коммуникативных навыков; самотивация; ощущение значимости; тайм-менеджмент возможность получения вознаграждения
3 Для организации	повышение имиджа организации; повышение эффективности работы кадровой службы; поддержка ценностей и идеологии организации; уменьшение текучести кадров; повышение мотивации работников
4 Для государства	повышение имиджа государственной службы; усовершенствование процесса принятия управленческих решений; эффективная государственная кадровая политика; конкурентоспособность государственной службы на рынке труда (привлечение молодежи, уменьшение текучести и старения кадров); экономия материальных ресурсов

Следует заметить, что процесс организации развития профессионального потенциала посредством внедрения в практику института наставничества должно быть всесторонне спланированным, регламентированным и организованным процессом. Учитывая это, на наш взгляд, целесообразно также выделить реальные и ожидаемые возможности по созданию системы поддержки кадров государственной службы при условии внедрения института наставничества (табл. 4).

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

Проблема организации системы поддержки профессионального потен-

циала государственных служащих в настоящее время является очень актуальной, учитывая кризисную ситуацию в стране и неэффективность деятельности кадровых служб в сфере публичного управления. Степень реализации государственной кадровой политики в сфере государственной службы отражает состояние и определяет перспективы развития всей системы государственной службы, является одним из показателей конкурентоспособности и устойчивого развития страны.

Устойчивое развитие государственной кадровой политики, подобной стратегическому планированию, должно базироваться на детальном анализе, планировании и контроле

использования ресурсных возможностей организации, где главной целью будет воспитание молодого поколения государственных служащих – будущих руководителей, постоянное улучшение условий труда, создание возможностей для развития профессионального творческого потенциала, то есть гармоничное сочетание особенностей и потребностей человека, организации, государства.

Кадровая политика должна носить прогрессивный опережающий характер, быть динамичной, ориентированной на всестороннее развитие личности, базироваться на положениях, выходящих из практики современной модернизации (гуманизации обще-



ственных отношений, устойчивом общественном развитии).

Процесс развития профессионального потенциала и профессионального становления государственных служащих является последовательным, многоэтапным, индивидуально своеобразным с определенными закономерностями (целеполаганием, целедостижением, профессиональным обучением, профессиональным самоопределением, профессиональными интересами и возможностями, личностными амбициями, адаптацией, приобретением опыта и др.).

Внедрение института наставничества и системы заслуг открывает немало перспектив для организации развития профессионального потенциала государственных служащих, эффективной работы государственной кадровой политики в сфере государственной службы.

Приоритетными направлениями дальнейших исследований, по нашему мнению, является определение рекомендаций и конкретизации развития профессионального потенциала и системы заслуг государственных служащих, необходимых условий модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами в Украине.

Список использованной литературы:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Голос України*. 2015. № 250.

2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

3. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» : указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

4. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : указ Президента України від 01 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#n7.

5. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань

реформ : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 247.

6. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 844-р. URL: kmu.gov.ua

7. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. URL: kmu.gov.ua.

8. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: kmu.gov.ua.

9. Багрим О.А. Законодавче забезпечення державної кадрової політики у сфері державної служби України у контексті концепції сталого розвитку. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 4 (45).

10. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні : навчально-методичний посібник. Оdesa : Юридична л-ра, 2002. 328 с.

11. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових та професійних якостей державних службовців. *Вісник держ. служби України*. 2003. № 1. С. 65.

12. Смогунов Л.В. Государственное управление и политика : учебник. Москва – Санкт-Петербург, 2002. С. 359–414.

13. Гончарук Н.Т., Прудиус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами України. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1–2. С. 42–51.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Багрим Ольга Андреевна – аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государс-

венного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bagrim Olga Andreyevna – Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Self-Government of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

olha.bahrim@gmail.com



УДК 342.95

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИЕЙ ЧЕРЕЗ СИСТЕМАТИЗАЦИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

Валерия БЕЛИНГИО,

аспирант кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко,
юрист ООО «Адвокатская компания «Золотая Середина»

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются подходы ученых к определению понятия «административная процедура». В результате анализа научных определений предложен авторский подход к понятию. Сделан акцент на том, что только четкое нормативное урегулирование административно-процедурной деятельности сможет обеспечить и гарантировать защиту прав граждан субъектами публичной администрации. Рассмотрены три модели систематизации административно-процедурного законодательства. Обосновывается необходимость принятия в Украине единого нормативно-правового акта об административной процедуре (кодекса или закона) и одновременного продолжения действия специального законодательства с предоставлением приоритетности нормам, закрепленным в едином нормативно-правовом акте (кодексе или законе).

Ключевые слова: административная процедура, административно-процедурное законодательство, систематизация административно-процедурного законодательства, публичная администрация, защита прав граждан.

PROTECTION OF CITIZENS' RIGHTS BY PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE SYSTEMATIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGISLATION OF UKRAINE

Valeriya BELINGIO,

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Lawyer at "Law Firm "Zolota Seredyna", LLC

SUMMARY

The article deals with the approaches of scientists to the definition of the legal concept "administrative procedure". As a result of consideration of scientific definitions, an author's approach to the legal concept is proposed. It is stressed that only a clear statutory regulation of administrative procedural activities may ensure and guarantee the protection of citizens' rights by public administration. Three models of systematization of administrative procedural legislation are considered. The necessity of adopting a single regulatory legal act on the administrative procedure (code or law) in Ukraine and the simultaneous continuation of special legislation with priority given to the norms enshrined in the single regulatory legal act (code or law) is justified.

Key words: administrative procedure, administrative procedural legislation, systematization of administrative procedural legislation, public administration, protection of citizens' rights.

Постановка проблемы. Актуальность темы исследования. С целью обеспечения выполнения требований ст. 1 Конституции Украины о том, что Украина – это суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство [1], важная роль в ходе осуществления административно-правовой реформы отведена деятельности органов публичной администрации. В частности, существует необходимость в определении на законодательном уровне четких правил, регулирующих отношения между субъектами публичной администрации и частными лицами (физическими и юридическими), с целью защиты прав таких частных лиц, прежде всего через

механизм административных процедур. С учетом многообразия вопросов, с которыми частные лица обращаются к субъектам публичной администрации, возникает проблема нормативного урегулирования отношений между ними. Актуальным остается вопрос, каким образом права граждан будут защищены в полной мере: путем принятия единого унифицированного нормативно-правового акта, регулирующего административно-процедурную деятельность, или путем принятия отдельных законов и подзаконных нормативно-правовых актов в определенных сферах общественных отношений?

Состояние исследования. В Украине проблематика правового регули-

рования административных процедур была и остается предметом изучения большого количества ученых-административистов, а именно: В.Б. Авьянова, Ю.П. Бытьяка, Н.В. Галициной, И.А. Карпузовой, Т.А. Коломоец, О.В. Кузьменко, А.С. Лагоды, Р.С. Мельника, В.П. Тимошук, Ю.Н. Фролова, А.М. Школыка и др.

Несмотря на существование множества публикаций, касающихся правового урегулирования административных процедур и административно-процедурной деятельности, единого мнения по этим вопросам среди ученых не сформировалось, что указывает на необходимость дальнейшего анализа данной проблемы.



Целью и задачей статьи является проведение научного исследования для получения ответа на вопрос, каким образом права граждан будут защищены в полной мере. Путем принятия единого унифицированного нормативно-правового акта, регулирующего административно-процедурную деятельность, или путем принятия отдельных законов и подзаконных нормативно-правовых актов в определенных сферах общественных отношений?

Изложение основного материала.

В украинском законодательстве отсутствует дефиниция понятия «административная процедура», в связи с чем исследование данного понятия будет осуществляться через призму научных дискуссий.

Административная процедура – это:

– установленный административно-процессуальными нормами порядок деятельности уполномоченных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуально-конкретных дел [2, с. 139];

– установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения органами исполнительной власти и местного самоуправления индивидуальных административных дел [3, с. 696];

– вид административного процесса; под ней понимается урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных государственных органов, обладающих государственно-властными полномочиями по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел, в которых отсутствуют споры [4, с. 15];

– совокупность правовых норм, детально регламентирующих правовой статус органов исполнительной власти, органов местного самоуправления (их служащих), их внутриорганизационную деятельность, правила осуществления ими обусловленных Конституцией и законодательством их задач, функций и обязанностей, включая вопросы применения к ним за ненадлежащее исполнение (невыполнение) функций, обязанностей, причинение вследствие этого вреда человеку и обществу, независимо от ранга должности, таких рычагов, как

административная, уголовная, гражданская и другая юридическая ответственность [5, с. 135];

– совокупность регламентированных административным правом действий, которые осуществляются субъектом властных полномочий для рассмотрения, урегулирования и решения индивидуально-конкретного дела [6, с. 13];

– формализованный порядок, урегулированный нормами административного права и один из процедурных видов деятельности органов государственного управления по реализации прав, свобод, обязанностей и интересов физических и юридических лиц. Также административную процедуру рассматривают как порядок последовательно осуществляемых процедурных действий по рассмотрению и разрешению индивидуально-административного дела [7, с. 24].

Исследование подходов к определению рассматриваемого понятия показывает, что одна группа ученых, в частности, С.С. Овчарук, Ю.Н. Фролов и др., считает, что административно-процедурная деятельность – это деятельность, которая осуществляется органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Другая группа ученых, таких как Д.С. Астахов, М.В. Силайчев и др., указывает на то, что административно-процедурная деятельность – это деятельность, которая совершается субъектами властных полномочий. Позволим себе указать, что такие подходы являются правильными отчасти. По нашему мнению, административно-процедурная деятельность – это деятельность субъектов публичной администрации, которая осуществляется не только органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, но и любыми юридическими лицами, которым делегированы функции органами исполнительной власти или исполнительными органами местного самоуправления, их должностными лицами, которые выполняют административные функции в интересах общества с целью приведения в исполнение государственной политики, направленной на обеспечение и защиту прав граждан.

Дискуссионной является позиция М.В. Силайчева о том, что адми-

нистративная процедура – это вид административного процесса. Представляется, что общим для этих двух категорий есть лишь отчасти то, что административный процесс и административная процедура – это определенная последовательная деятельность, в целом же рассматриваемые нами понятия следует разграничивать. Согласно с позицией, высказанной В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюком, Р.С. Мельником о том, что административный процесс – правовая категория, которая имеет место исключительно в рамках деятельности специализированного (административного) суда; административная процедура – правовая категория исключительно внесудебного характера [8, с. 12].

Проанализировав научные подходы к определению дефиниции «административная процедура», предлагаем следующую формулировку административной процедуры – это урегулированный административно-процессуальными нормами порядок совершения последовательных действий субъектами публичной администрации для рассмотрения и решения индивидуальных задач физических и юридических лиц с целью обеспечения и осуществления защиты их прав и свобод.

Административная процедура представляет собой урегулированную нормами права последовательность действий, которые происходят друг за другом или несколькими этапами и структурированы соответствующими общественными отношениями [9, с. 18].

Речь идет не о совершении механических действий со стороны публичной администрации, а о последовательных, четко регламентированных, эффективных действиях.

Надлежащая административная процедура, как последовательные, четко регламентированные эффективные действия, необходима для обеспечения равного и непредвзятого отношения к каждому члену общества. Недопустима ситуация, в которой каждый орган публичной администрации или любой государственный служащий будет работать по собственным правилам и принципам.



Сегодня в Украине отдельные вопросы административно-процедурной деятельности урегулированы значительным количеством законов («Об обращениях граждан» от 02 октября 1996 г. № 393/96-ВР, «Об административных услугах» от 06 сентября 2012 г. № 5203-VI, «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований» от 15 мая 2003 г. № 755-IV, «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» от 02 марта 2015 г. № 222-VIII, «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» от 06 сентября 2005 г. № 2806-IV и др.) и подзаконных нормативно-правовых актов (указ Президента Украины «О первоочередных мерах по обеспечению реализации и гарантирования конституционного права на обращение в органы государственной власти и органов местного самоуправления» от 07 февраля 2008 г. № 109/2008, постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Инструкции по делопроизводству по обращениям граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, объединениях граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от формы собственности, в средствах массовой информации» от 14 апреля 1997 г. № 348, распоряжение Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы предоставления административных услуг органов исполнительной власти через центры предоставления административных услуг» от 16 мая 2014 г. № 523-р, приказ Министерства юстиции Украины «Об утверждении Порядка работы с документами в органах государственной исполнительной службы» от 25 декабря 2008 г. № 2274/5, приказ Министерства внутренних дел Украины «Об утверждении Положения о порядке работы с обращениями граждан и организацию их личного приема в системе Министерства внутренних дел Украины» от 10 октября 2004 г. № 1177 и др.), некоторые административно-процедурные нормы содержатся в Кодексе Украины об административных правонарушениях, Таможенном кодексе Украины.

Очевидно, что административно-процедурное законодательство разнобразное, сложное и неупорядоченное. Административно-процедурные нормы размещены в большом количестве различных нормативно-правовых актов и требуют систематизации.

Известный украинский ученый А.М. Школык выделяет три модели систематизации административно-процедурного законодательства.

Первая модель систематизации – принятие общего закона (кодекса) об административной процедуре с сохранением приоритета специального законодательства [10, с. 113–114].

Вторая модель систематизации – принятие общего закона (кодекса) об административной процедуре, который будет иметь высшую юридическую силу по отношению к соответствующему специальному законодательству. В отличие от первой модели, предусматривает, что особые правила административной процедуры устанавливаются именно в общем законе (кодексе) [10, с. 114].

Основным контраргументом А.М. Школыка касательно второй модели систематизации административно-процедурного законодательства заключается в невозможности, по его мнению, надлежащего урегулирования и полного учета всех необходимых особенностей порядка принятия решений и совершения иных действий органами публичной администрации в едином кодифицированном акте. Ведь количество сфер и видов деятельности публичной администрации является чрезвычайно многочисленной, более того, они существенно отличаются по своему содержанию [10, с. 114–115].

Третья модель систематизации – продолжение принятия специального административно-процедурного законодательства для определенных сфер общественных отношений или же для отдельных органов публичной администрации, однако с введением общих принципов административной процедуры в юридические нормы каждого специального законодательного акта. Даная модель систематизации может быть реализована при условии, если речь идет о введении общих принципов административной процедуры во

все законодательные акты, как принятые ранее, так и новые. В противном случае речь пойдет не о систематизации, а об углублении разбалансированности существующих нормативно-правовых актов [10, с. 115].

Разделяя точку зрения А.М. Школыка, считаем, что недостатком такого пути является факт постоянного дублирования аналогичных норм в различных нормативно-правовых актах [10, с. 116].

Ранее нами отмечалось, что в Украине административно-процедурные отношения регулируются большим количеством нормативно-правовых актов, что приводит к путанице и сложности в их применении гражданами. Напротив, административно-процедурная деятельность должна быть простой и понятной для граждан.

На основании вышеизложенного автор приходит к следующим **выводам**.

Украинское законодательство в области административных процедур – разветвленное и объемное, соответственно третья модель систематизации, предложенная А.М. Школыком, в которой речь не идет о принятии единого нормативно-правового акта об административной процедуре, не даст положительного результата. Административные процедуры так и будут урегулированы с помощью различных актов законодательства, что вызывает трудности в применении со стороны граждан и идет вразрез с такими принципами, как верховенство права, законность, в связи с чем, по нашему мнению, приемлемым является принятие единого нормативно-правового акта об административной процедуре (кодекса или закона) и одновременное продолжение действия специального законодательства, так как вполне очевидно, что административно-процедурная деятельность в отдельных сферах отличается своими особенностями, которые полностью не могут быть учтены в одном законодательном акте.

Касательно вопроса приоритетности норм, то, по нашему мнению, нормы, закрепленные в едином нормативно-правовом акте об административной процедуре (кодексе или законе), должны иметь приоритет (высшую



юридическую силу) над нормами, закрепленными в специальном законодательстве.

В ином случае, если приоритет над унифицированным нормативно-правовым актом об административной процедуре (кодексом или законом) будет иметь специальное законодательство, как это предложено в первой модели систематизации, то административно-процедурное законодательство потеряет такой признак, как «стабильность». Законодатель будет иметь возможность принимать законы для урегулирования административно-процедурной деятельности в отдельных сферах, которые будут иметь преимущество над унифицированным актом, что приведет к нивелированию значения такого акта.

Автор данной статьи убежден, что положение специальных законов должны отвечать стандартизированным правилам, закрепленным в едином сводном документе об административной процедуре. В случае возникновения коллизий между единым административно-процедурным актом и специальным законодательством последнее должно быть приведено в соответствие с таким актом, подобно тому, как этот вопрос урегулирован в ч. 2 ст. 4 Гражданского кодекса Украины [11].

Кроме того, полностью разделяем позицию А.Н. Школыка о необходимости отказаться от правового регулирования административной процедуры в подзаконных нормативно-правовых актах [10, с. 116]. Только точная регламентация на уровне единого унифицированного документа (кодекса или закона) приведет к созданию понятной административно-процедурной деятельности и поспособствует реальной защите прав граждан.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Афанасьев К.К. Адміністративно-правовий захист прав громадян :

навчально-методичний посібник / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. 280 с.

3. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114.

4. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Москва, 2009. 27 с.

5. Овчарук С.С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації : монографія. Київ : НУБіП України, 2014. 386 с.

6. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 17 с.

7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

8. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

9. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07.. Запоріжжя, 2011 р. 40 с.

10. Школик А. Моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2017. Вип. 64. С. 111–118. URL: <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/law/article/viewFile/7304/7307>.

11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. (у ред. № 2694-VIII від 28 лютого 2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Белингио Валерия Александровна – аспирант кафедры административного права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко; юрист Общества с ограниченной ответственностью «Адвокатская компания «Золотая Середина»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Belingio Valeriya Aleksandrovna – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv; Lawyer at “Law Firm “Zolota Seredyna”, LLC

lera.belingio@gmail.com



УДК 351.81

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ

Марина БИГАРИ,

аспирант кафедры украинского языка

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

АННОТАЦИЯ

В статье приведен анализ зарубежного опыта осуществления языковой политики, показано разнообразие европейских и мировых подходов к выработке такой политики, очерчены перспективы адаптации лучших европейских практик реализации государственной языковой политики для Украины. Взяты к рассмотрению страны, в которых государственный язык один, а также те, где исторически сложилось так, что часть страны говорит на том или ином языке. Выделены основные компоненты усовершенствования европейской государственной языковой политики: повышение эффективности системы управления языковой сферой; усиление контроля над ее осуществлением; внимание к позициям регионов и национальных меньшинств; нормативно-правовое, институциональное, финансовое, кадровое, техническое обеспечение. Сформулировано основное содержание языковой политики в Украине исходя из потребности современного украинского общества. Выделены первоочередные задачи данной политики: отказ от принуждения в пользу пропаганды, мотивация к изучению и сознательное использование государственного языка всеми слоями населения в различных сферах общественной деятельности.

Ключевые слова: зарубежный опыт, государственный язык, государственная языковая политика, евроинтеграция, Европейский Союз.

FOREIGN EXPERIENCE IN THE CONDUCT OF STATE LANGUAGE POLICY

Marina BIGARI,

Postgraduate Student at the Department of Ukrainian Language
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The purpose of the article is to analyze the world practices of the state language policy formation and implementation in order to determine the possibilities of using this experience in Ukraine. The generalization of foreign experience gives grounds for the conclusion that the language policy of many countries as a tool of humanitarian space unity is well-planned, active and successful. One can emphasize the diversity of European experience in the development of state language policy. There are countries in which the state language is one. And there are those where it has historically occurred that a part of the country speaks a certain language. An important role in this process played a redistribution of borders. The main components of the European state language policy are: improving the efficiency of the language management system, strengthening control over its implementation, taking into account the positions of regions and national minorities, regulatory, institutional, financial, personnel and technical support. Ukraine's language policy must evolve in line with the challenges of globalization and meet the needs of modern Ukrainian society. In our opinion, today in Ukraine it is relevant to introduce the best methods of propagating the Ukrainian language, including both PR-technologies and social advertising. That is, the general strategy should be – refusal of coercion in favor of propaganda, motivation to study and conscious use of the state language by all segments of the population in various spheres of social activity.

Key words: foreign experience, state language, state language policy, eurointegration, European Union.

Постановка проблемы. В системе внешнеполитических приоритетов Украины евроинтеграция занимает особое место, а перспектива членства в Европейском Союзе (далее – ЕС) является стратегическим ориентиром украинских намерений по улучшению качества жизни граждан. Следует учитывать, что путь к Европе – это не только экономические показатели роста, такие как: привлечение иностранных инвестиций и новейших технологий, выход украинских товаров на мировые рынки, модернизация экономики, преодоление технологической отсталости, создание

новых рабочих мест и т. п. Евроинтеграционные стремления Украины должны означать и признание европейских стандартов в разных сферах жизнедеятельности, в т. ч. и в сфере языковой политики, поскольку национальный язык – такое же богатство общества, как и его экономика.

Актуальность темы исследования. Учитывая отмеченное выше, чрезвычайно важным считаем изучение языкового законодательства и методов государственного регулирования в этой сфере в разных странах мира с целью внедрения наилучших практик при

формировании и реализации языковой политики в Украине.

Состояние исследования. Вопросам исследования проблем государственной регуляции языковой политики в Украине в тех или иных измерениях посвятили труды такие ученые, как: Г. Евсеева, Т. Ковалева, Ю. Куц, И. Лопушинский, П. Надолишний, Г. Пирен, П. Редин, С. Рымаренко, О. Сергеева, В. Стрельцов и др. До этого времени по большей части рассматривались вопросы, которые касаются анализа правовой природы регуляции языковых отношений.



Целью и задачей статьи является анализ мировых практик формирования и реализации государственной языковой политики с целью определения возможностей использования этого опыта в Украине.

Изложение основного материала. Язык является основным фактором, который по своему значению в разграничении культур уступает лишь религии. С целью обеспечения коммуникации между субъектами публичного управления, для укрепления культурных связей между разными регионами и этническими сообществами страны, для формирования и реализации государственной политики относительно образования необходимым является единственный общий, государственный (официальный) язык.

Статьей 10 Конституции Украины статусом государственного языка в стране наделен украинский язык [4]. Также в ст. 1 Закона Украины «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного» определено, что единственным государственным (официальным) языком в Украине является украинский, то есть предусмотрена обязательность его использования на всей территории Украины при осуществлении полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также в других публичных сферах общественной жизни, которые определены данным Законом [9]. Поэтому проанализируем зарубежный опыт языкового законодательства с целью применения его наилучших практик в Украине. Считаем целесообразным начать с подходов к осуществлению языковой политики непосредственно в ЕС как в целостной организации, системе независимых наднациональных институций.

По официальным данным, состоянием на 2019 г. 28 стран Европы являются членами ЕС, при этом статус официальных имеют 24 языка ЕС. Каждая страна-член, когда вступает в Союз, определяет, какой язык (или языки) она объявляет как официальный в ЕС. В практической деятельности основных органов и институций ЕС относительно определения «официальности» потенциального языка от каждого народа действует принцип «одна страна – один язык». Официаль-

ными языками ЕС являются: английский, болгарский, греческий, датский, эстонский, ирландский, испанский, итальянский, латышский, литовский, мальтийский, нидерландский, немецкий, польский, португальский, румынский, словацкий, словенский, венгерский, финский, французский, чешский, хорватский и шведский языки [7].

При этом больше всего людей разговаривают на немецком, но большей частью – это территории Германии и Австрии. Языками объединения, наиболее распространенными в мире, считаются также испанский и португальский, однако большинство их носителей не живут в Европе. Французский является государственным языком для трех стран-членов. На нем разговаривают и преподают в учебных заведениях многих странах мира. В то же время он более распространен в южных и западных областях европейского субконтинента и меньше – на севере и востоке [11].

Все нормативные акты европейского сообщества готовятся на всех двадцати четырех официальных языках. Таким образом, обеспечивается равноправный доступ к европейскому законодательству для всех жителей Европы. Однако в пределах непосредственно институций ЕС существует разный языковой режим, а именно:

- английский, французский и немецкий языки – используются Европейской Комиссией для внутренних потребностей;
- английский – рабочий язык внутри Европейского Центрального Банка;
- работа Европейского Парламента логично является многоязыковой.

Следовательно, лозунг Европейского Союза «Единство в разнообразии» полностью отражается и на языковом разнообразии, которое лежит в сердце ЕС.

У каждой страны свой подход к формированию языковой политики. Он сложился под влиянием собственного исторического, политического, социального, экономического опыта, собственных культурных традиций и национальных особенностей. Подавляющее большинство европейских стран в своих конституциях определили и закрепили статус государственно-го (официального) языка или языков.

В конституциях Болгарии, Румынии, Словении употребляется термин

«официальный язык». Понятие «государственный язык» применяется в конституциях Беларуси, Словакии, Украины, Литвы. В Швейцарии, Ирландии, Мальте рядом с термином «официальный язык» используется термин «национальный язык» для обозначения языков коренных титульных наций. В Республике Сербия для официального использования обязательными являются сербский язык и кириллица. В конституциях Норвегии, Швеции, Дании, Нидерландов, Великобритании не содержится никаких упоминаний о статусе языков. Подавляющее большинство населения этих унитарных монархических государств составляют представители одной титульной нации и, традиционно и логично, применяется язык исключительно этой нации. Национальные языки Финляндии – финский и шведский. При чем, как отмечено в статье 17 Конституции Финляндии, органы государственного управления должны обеспечить культурные и социальные потребности финноговорящей и шведоговорящей части населения страны на равных принципах, таким образом ограничившись лишь термином «национальный язык», который можно понимать и как «официальный язык» [2, с. 55].

В некоторых европейских государствах усилены полномочия местных советов в вопросах выработки языковой политики. Например, в Македонии в соответствии с законом о местном самоуправлении, рядом с государственным языком, в 11-ти из 123-х общин начали употреблять албанский, в 2-х – турецкий языки [6].

Другой пример – Республика Черногория. В соответствии со ст. 13 Конституции этой страны статус государственного языка предоставлен черногорскому языку. При этом кириллица и латиница являются равноправными, а в официальном делопроизводстве используются сербский, боснийский, албанский и хорватский языки [3, с. 9].

Вместе с тем, по словам ученого В. Алпатова, ни в одной из развитых стран мира правительство не уделяет языковым вопросам такого внимания, как в Японии [1]. Здесь для обеспечения всестороннего развития и функционирования японского языка создан ряд государственных учреждений, важ-



нейшие из которых – Государственный институт японского языка (подчиняется Министерству образования) и Институт культуры радио- и телепередачи (принадлежит государственной радио- и телекомпани). Они наделены законодательными правами относительно определения языковых норм в пределах своей сферы, постоянно следят за появлением новых слов и выдают их реестры. Этими структурами составлены списки «языкового существования» типичного служащего, типичной домохозяйки и т. п. В средствах массовой информации вопросы языковой практики также занимают весомое место. В Японии транслируются даже телесериалы по лингвистической тематике. Таким образом, современная Япония характеризуется активной языковой политикой, причем государственные органы играют главную роль в ее реализации.

Есть страны, которые, отстояв свою независимость, используют суровые запреты относительно языка прежних оккупантов. И таким примером является Индонезия – страна, в которой насчитывается свыше 200 млн населения, где употребляется больше 300 языков и около 1 000 диалектов. Свыше 300 лет эта страна находилась под властью Голландии, которая насильственно навязывала индонезийскому обществу голландский язык. «Если мы хотим достичь единства Нидерландской Индии (Индонезии), – заявлял один из голландских деятелей, – мы должны сделать языком единства язык, который представлял бы международную культуру: в нашем случае этот язык – голландский». Индонезийцы после провозглашения независимости в стране отбросили и навязанный им чужой их менталитету язык. Почти за двадцать лет до провозглашения независимости индонезийская молодежь выдвинула лозунг: «Единственная родина – Индонезия, единственная нация – индонезийская, единственный язык – индонезийский». Этот курс успешно проводится в независимой Индонезии при широкой поддержке представителей разных этносов. Сегодня государственным языком является индонезийский. Преподавание в школе и в высших учебных заведениях ведется тоже на индонезийском языке (иногда лекции могут читаться

по-английски). Все фильмы озвучиваются на индонезийском языке, а в ежегодных отчетах президента Индонезии о выполнении государственных планов публикуются данные не только о состоянии экономики, но и об издании литературы на государственном языке и о лингвистических исследованиях. Исследователи видят огромную роль индонезийского языка в становлении этого независимого государства, в развитии его современной культуры, а также в осуществлении государственной политики Республики Индонезия. Этот язык объединяет многочисленные народы страны и потому является чрезвычайно важным фактором их политической, экономической и культурной консолидации. А вот употребление языка прежних оккупантов – голландского языка – запрещено [5].

Если обратиться к опыту стран прежнего Советского Союза, то все они, за исключением Республики Беларусь, осуществляют последовательное утверждение национальных языков как государственных, то есть реализуют политику постепенной замены русского языка национальными.

На наш взгляд, для Украины наиболее интересным для изучения является опыт Литвы. Конституцией Литвы статус государственного языка предоставлен литовскому языку. В этой стране действует ряд контролирурующих органов: Государственная языковая комиссия (далее – Комиссия), учредителем которой является парламент; Языковая инспекция и языковые инспекторы при органах самоуправления.

Языковая инспекция находится в ведении Министерства культуры. Одна из ее функций – проверка государственных органов, составление указаний, контроль за тем, выполняется ли языковой закон, в первую очередь в рекламе. Кроме того, Языковая инспекция контролирует соблюдение языкового законодательства в средствах массовой информации.

Основная цель Комиссии – утверждение и сохранение статуса государственного литовского языка. Заседания Комиссии происходят раз в месяц, но постоянно работают комиссии по терминологии (утверждение стандартов в разных отраслях, терминологических словарей), грамматике, произношении, фамилиях и именах; есть также под-

комиссия, которая занимается исключительно языком учебников. Кстати, каждый учебник для школ проходит апробацию в Комиссии на предмет того, является ли его язык достаточно «добрым». Законом об образовании предусмотрено, что весь учебный цикл должен происходить на государственном языке, причем кодифицируемым официальным языком. Комиссия является членом Европейской федерации национальных языковых институций EFNIL (European Federation of National Institutions for Language).

Главными функциями этой Комиссии являются:

- пересмотр законов, связанных с языковой политикой, и предоставление рекомендаций парламенту или правительству по этим вопросам;

- содействие использованию литовского языка в информационной среде.

Интересным для изучения является факт, что в Министерстве связи действует большая программа «Литовский язык в информационном обществе». Объем этой программы на 4 года был около 40 млн литов. Это большие средства, но они являются оправданными, поскольку современная жизнь переходит в виртуальную среду, и, по мнению руководителей Литовской комиссии по государственному языку, если этот язык не использовать в информационном пространстве, то через 10–20 лет его не будет как официального языка [10].

В отличие от других стран, в Литве работает и Государственный банк терминов. Термины, которые попадают на апробацию и обсуждение к Комиссии этого Банка, становятся обязательными к употреблению в правовых актах.

В соответствии с Законом о государственном языке в Литве аудиовизуальные программы, которые публично демонстрируются, должны иметь дубляж или субтитры на государственном языке. Однако есть исключения – специальные сеансы на языке оригинала, о чем заблаговременно сообщается. Обычно это бывает для специализированной аудитории – для меньшинств, ученых и т. п. Следует также отметить, что, со слов главы Комиссии Дайви Вайшнене, сегодня уже меньше выдвигается суровых требований, больше предоставляется рекомендаций. Хотя после получения Литвой независимо-



сти был период, когда Комиссии и языковым инспекторам нужно было действовать более жестко [10].

Проведенное исследование дает основания утверждать, что далеко не во всех странах языковые вопросы находятся в правовой плоскости. Например, ни в Дании, ни в Великобритании не закреплено Конституцией, что датский или английский язык соответственно являются государственными языками. Считается, что каждый гражданин этих стран это и так знает. Потому в таких странах нет потребности ни в языковых инспекторах, ни в государственных комиссиях по языковым вопросам. Так сложилось исторически – в этих странах официальные языки развивались с XV – XVI ст. без влияния и доминирования других языков.

В Украине же другая ситуация – украинский язык начал развиваться как государственный со времен независимости, то есть 28-й год. Следует отметить, что сегодня ни один из регионов нашей страны не говорит нормированным украинским языком: употребляются наречия, диалектические высказывания на языках стран-соседей. Знание родного языка особенно является важным для публичных служащих, они должны владеть государственным языком на высоком профессиональном уровне как во время деловых бесед, официальных и неофициальных встреч, приемов, презентаций, так и в процессе подписания разного рода деловых бумаг.

Вместе с тем одним из рисков перевода всех сфер жизни на государственный язык может стать изоляция научных работников из мирового сообщества. Даже результаты передовых исследований останутся кулуарными, если они будут опубликованы исключительно на родном языке. Ни для кого не является секретом, что языком науки сегодня становится английский язык, другим языкам здесь остается мало места, даже таким, как немецкий, французский, китайский. Это является актуальной проблемой сегодня.

Выводы. Обобщение зарубежного опыта дает основания для выводов о том, что языковая политика многих стран является инструментом единения гуманитарного пространства. Можно подчеркнуть разнообразие

европейского опыта в выработке государственной языковой политики. Есть страны, в которых государственный язык один, а есть такие, где часть страны разговаривает на определенном языке. Большую роль в этом процессе сыграл передел границ. Основными составляющими усовершенствования европейской государственной языковой политики являются: повышение эффективности системы управления языковой сферой; усиление контроля над ее осуществлением; внимание к позициям регионов и национальных меньшинств; нормативно-правовое, институциональное, финансовое, кадровое, техническое обеспечение.

Языковая политика Украины должна эволюционировать в соответствии с вызовами глобализации и удовлетворять потребности современного украинского общества. По нашему мнению, на сегодня в Украине актуальным является использование современных методов продвижения украинского языка, в т. ч. с помощью PR-технологий и социальной рекламы. Основное содержание языковой политики в стране должно заключаться в следующем: отказе от принуждения в интересах продвижения, мотивировании к изучению и сознательному использованию государственного языка всеми слоями населения в разных сферах общественной деятельности.

Исходя из этого, перспективными в данном направлении являются исследование роли средств массовой информации в реализации языковой политики, в т. ч. с помощью PR-технологий и социальной рекламы.

Список использованной литературы:

1. Алпатов В. Япония: язык и общество. Москва : Наука, 1988. URL: http://nimko.narod.ru/Lib2/Alpatov_Yaponiya_yazyk_i_obschestvo.pdf.
2. Канавец М. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної мовної політики. *Державне управління*. 2017. № 2 (58). С. 54–58. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2017/12.pdf.
3. Конституция Республики Черногория от 19 октября 2007 г. *Правовой вестник: Ежемесячный юридический журнал*. 2008. № 1. С. 7–25.

4. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. Мовне питання у різних країнах. Офіційний сайт української мови. URL: https://ukrainskamova.com/publ/zagalni_dani/derzhavna_mova/movne_pitannja_v_ri_znikh_krajnakh/8-1-0-10.

6. Омельчук В. Державна політика створення єдиного гуманітарного простору: зарубіжний досвід. *Діалог цивілізації чи Четверта світова війна : матеріали V всесвіт. конф.* (Київ, 25 травня 2006 р.). Київ : МАУП, 2007. С. 273–283.

7. Офіційні та робочі мови. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4. 720 с.

8. Панас Мирний. «Рідна мова». URL: <https://ukrclassic.com.ua/katalog/m/mirnij-panas/397-panas-mirnij-ridna-mova>.

9. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

10. Як держава захищає мову. Досвід Литви. URL: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/53955/Jak_derzhava_zahyshhaje_movu_Dosvid_Lytvy.

11. Frequently Asked Questions about the European Union's policy on languages. URL: <http://europa.eu/languages/en/document/59#1>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бигари Марина Ивановна – аспирант кафедры украинского языка Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bigari Marina Ivanovna – Postgraduate Student at the Department of Ukrainian Language of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

bihari@ukr.net



УДК 340.12

ПРОБЛЕМАТИКА ПРЕДЕЛОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ МУАММАРА КАДДАФИ

Олег ВЕРНИК,

аспирант отдела теории и практики государственного строительства
Института законодательства Верховной Рады Украины

АННОТАЦИЯ

В статье «Проблематика пределов государственной власти в политико-правовой концепции Муаммара Каддафи» проанализирован вклад ливийского политического мыслителя в проблематику границ государственного вмешательства, а также проведен компаративистский анализ учения Муаммара Каддафи и учения выдающегося российского мыслителя Петра Кропоткина с целью точного определения типа политического и правового сознания Муаммара Каддафи. После трагических событий 2011 г. и переосмысления практики государственного строительства Ливии интерес к научным основам концепции прямой демократии возрастает, и возникает необходимость всестороннего анализа ливийского опыта минимализации государственного вмешательства в разнообразные сферы жизни социума.

Ключевые слова: пределы государственной власти, прямая демократия, Джамахирия.

THE PROBLEMATIC OF THE LIMITS OF STATE AUTHORITY IN M. KADDAFI'S POLITICAL AND LEGAL CONCEPTION

Oleg VERNYK,

Postgraduate Student at the Department of Theory and Practice
of State Building of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

SUMMARY

In the article "The problematic of limits of state authority in the political and legal conception of Muammar Gaddafi" is analyzed contribution of Libyan thinker to development of problematic of limitation of state intervention, and also conducted comparative analysis of the Muammar Gaddafi's study with the study of outstanding Russian thinker Peter Kropotkin with the purpose of exact definition of type of political and legal consciousness of Muammar Gaddafi. After tragic events of 2011 and re-thinking of practice of Libyan state building the interest to the scientific bases of direct democracy concept is growing; and the necessity of comprehensive analysis of Libyan experience of minimization of state intervention in different areas of society life is appearing.

Key words: limits of state authority, direct democracy, Jamahiriya.

Постановка проблемы. После гибели Муаммара Каддафи и окончательной смены общественно-политического устройства Ливии вопрос об объективном научном анализе теоретических основ джамахирийской модели государственного управления остается не только открытым, но и мало изученным. Предполагается в этом исследовании проанализировать не только вклад ливийского мыслителя в разработку проблематики границ государственного вмешательства, но и сам тип политико-правового сознания Муаммара Каддафи. Это представляется необходимым для четкого определения точного расположения его взглядов на на условной шкале типов политико-правового сознания «этатизм» – «умеренное государственночество» – «анархизм».

Актуальность темы исследования определяется текущей государственно-правовой ситуацией в Украине, которая находится сейчас в активном поиске эффективных

моделей государственного управления. Поиск оптимального баланса между государственным управлением, с одной стороны, и различными формами местного, производственного и других форм самоуправления, с другой, является крайне актуальным, а вклад Муаммара Каддафи в общетеоретическую разработку проблематики пределов государственной власти является чрезвычайно интересным, прежде всего в связи с уникальной возможностью у ливийского руководителя проверки того или иного теоретического построения в плоскости реального государственно-правового строительства. Таким образом, среди целей и задач статьи следует выделить обращение серьезного внимания научной и общественности Украины и соседних с нею суверенных государств на малоизвестное до сих пор у нас и самобытное учение ливийского мыслителя Муаммара Каддафи в контексте заявленной проблематики.

Методологическую основу исследования составляет компаративистский метод, равно как и целая система иных актуальных методов научного исследования, среди которых выделяются такие методы, как: историко-сравнительный, метод синтеза и системного анализа, дедукция, индукция, метод аналогии, формально-юридический, аналитический, которые помогли не только в систематизации имеющегося фактического материала по проблематике идей Муаммара Каддафи о границах государственной власти, но и позволили, в то же время, получить конкретные теоретические результаты.

Изложение основного материала.

1. Основопологающие подходы Муаммара Каддафи к постановке проблемы подлинной демократии как основного фактора в ограничении государственного произвола

Анализируя развитие социальных и политических процессов и систем, в рамках которых эти процессы проис-



ходят в современном мире, Муаммар Каддафи приходит к выводу, что на самом деле всем известные формы т. н. «демократического» государственно-правового правления – это лишь «диктатура в ложном виде демократии. Таково истинное лицо существующих в современном мире политических режимов. Не ясно ли, – продолжает ливийский лидер, – что все они фальсифицируют подлинную демократию и выступают диктаторскими режимами» [1, с. 18].

Здесь нельзя сказать, что Каддафи таким критическим образом анализирует природу западных демократий впервые в истории политической и правовой мысли человечества. Достаточно много как современных ему мыслителей, так и выдающихся представителей политико-правовой мысли прошлого оказали на тогда еще молодого ливийского исследователя свое существенное влияние.

Действительно, например, по мнению известного французского политолога М. Дюверже, западные страны живут в условиях т. н. плутодемократии, то есть в условиях такого политического правления, когда властью обладают одновременно и народ (*demos*), и богатство (*plutos*). Но такое политическое правление – это только псевдодемократия, каких бы политических форм оно не приобретало. Настоящая демократия, по мнению Дюверже, определяется через «свободу для народа и для каждой части народа». «Свобода не только для привилегированных по рождению, прихоти судьбы, должности, приобретенному образованию, но реальная свобода для всех, что приводит к более высокому уровню жизни, образования, социального равенства и политического равновесия» [2, с. 90].

Именно в этом контексте Муаммар Каддафи и начинает строить свою собственную методику анализа окружающего репрессивного социально-экономического и государственно-правового бытия, и именно под этим углом зрения он пытается предложить определенные алгоритмы преодоления этой проблемы. Традиционно в современном юридическом смысле демократический правовой режим может предусматривать прямое участие населения в решении государственных вопросов (пря-

мая или непосредственная демократия) или участие в принятии политических решений посредством выборных представительных органов (парламентская, или представительная демократия). Каддафи задается в связи с этим традиционным подходом некоторыми очень важными для его собственного анализа вопросами.

Во-первых, может ли представительство быть достигнуто; то есть может ли какой-либо гражданин выразить желания, мотивации и вдохновения другого гражданина? И этот вопрос, ни в коем случае, не выглядит для мыслителя риторическим. Как видно из многих исторических и текущих примеров государственно-правовой практики, а также из краеугольных оснований социальной социологии и психологии такое осуществление является почти невозможным и теоретически маловероятным. Почти невозможно, чтобы один человек представлял адекватно другого. Согласно, например, теологической государственно-правовой доктрине – бог наделил каждого человека его особыми чертами, которые никогда не могут быть истинно воспроизведены другими.

Во-вторых, какие существуют пути решения проблемы создания пространства и границ для народного участия? Каддафи определяет проблему «границ народного участия» как раз в связи с диалектически родственной проблемой «границ государственной власти». По мнению мыслителя, растущее человеческое знание и понимание дел в отношении юриспруденции, политики, экономики и культуры может стать одним из направлений решения этой задачи. Улучшение качества и существенное изменение в многочисленных показателях потока информации и разнообразных идей, не только на уровне национального государства, но и на глобальном общемировом уровне, также будет способствовать решению обозначенной проблемы. Равно как и децентрализация процесса принятия решения в государственно-правовой и политической аренах и расширение границ для образования базовых низовых структур самоуправляющихся горизонтальных организаций и институтов гражданского

общества. Экономические институты и их деятельность также должны быть значительно более доступными и значительно менее элитарными и иерархическими сферами. Но прежде всего, должны быть изменены стандарты труда и жизни. Работа должна быть такой, что бы она давала больше времени и возможностей людям принимать участие в общественной деятельности. Отвечая на эти свои вопросы, Каддафи начинает постепенно строить модель настоящей, по его мнению, демократии – прямой народной демократии.

Альтернатива Муаммара Каддафи заключается в создании качественно новой государственно-правовой модели – прямой народной демократии, которая должна диалектически отрицать все существующие на данный момент времени «демократические» модели современности. В социально неравном обществе народная демократия может означать только власть большинства. По мнению мыслителя, власть большинства, власть трудящихся масс, является наиболее прогрессивной и демократической и наиболее революционной властью когда-либо за всю историю. Такая власть является единственным вариантом построить общество, члены которого пользуются равенством не только, как потенциальной «возможностью». Прямое политическое участие большинства народа в создании будущего общества и в изменении истории есть средство осуществления, «орудие управления» власти народа.

Основная масса западных исследователей традиционно рассматривает идеологию Каддафи, как нечто специфически восточное, в определенной степени чуждое европейской системе ценностей и лежащее вне выдающихся магистральных путей как западной, так и восточной философии. Здесь сразу автор считает нужным отметить, что это не является ни универсальным подходом к анализу наследия Муаммара Каддафи, ни научно корректным. Так, например, Сами Хайяр справедливо рассматривает систему взглядов Каддафи в рамках философской традиции, которая восходит еще к теории социального договора Жан-Жака Руссо [3, с. 17].



2. Определение типа политико-правового сознания Муаммара Каддафи в контексте проблематики пределов государственной власти

Достаточно интересной с научной точки зрения выглядит и попытка определения нами типа политико-правового сознания основателя «джамахирийской» теории народовластия Муаммара Каддафи. В связи с этим автор хочет указать на то, что существенную роль в разработке методологии подхода к решению подобных научных проблем сыграл Л.С. Мамут, который ввел в активный научный оборот понятие «тип политического сознания» и трансформируемым вариантом которого я хочу воспользоваться для удачного решения обозначенной проблемы. Тип политического (политико-правового) сознания представляет собой содержательную систему таких переживаний, знаний и оценок, которые группируются вокруг определенного отношения к государственности. «Домарксистское (видимо, вообще любое немарксистское) политическое сознание воплощается – в пределе – в двух основных типах. Первый – государственный, основанный на принятии (безусловном или с оговорками, неважно) государства как такового <...> Второй – антигосударственный, который коренится в неприятии, отрицании любого государства [4, с. 6]. Первый тип Мамут называет этатизмом, второй – анархизмом.

Известный знаток ливийского опыта и теоретического наследия Муаммара Каддафи профессор А.З. Егорин отмечает, что еще в конце 70-х гг. по указанию Каддафи на арабский язык были переведены труды известных российских теоретиков анархизма Михаила Бакунина и Петра Кропоткина [5, с. 17]. Концепция «анархизма», связанного с идеей аннулирования всякого государственного вмешательства в жизнь общества и человека, как правило, сопряжена с идеей ликвидации самого государства (к ней, непосредственно, примыкает и марксизм, который постулирует постепенное отмирание государства диктатуры пролетариата и выдвигает своим конечным идеалом безгосударственное коммунистическое общественное самоуправление). Возникает понятный вопрос:

можно ли отождествить политико-правовой тип сознания Муаммара Каддафи с безгосударственным или анархистским типом?

Подход Муаммара Каддафи к анализу проблематики узурпации суверенной народной власти различными отчужденными государственными институтами, безусловно, очень близок к воззрениям многих теоретиков анархизма, особенно анархо-коммунистического течения. Вся система представительной демократии еще в XIX в. была объектом чрезвычайно резкой критики со стороны представителей этого движения. Так, Михаил Бакунин писал, что парламентская республика – это «мнимое государство мнимой народной воли, будто выраженной мнимыми представителями в мнимо-народных собраниях» [6, с. 132].

Петр Кропоткин, в свою очередь, беспощадно критиковал «суеверия, которые играют роль Провидения в отношениях людей между собой» относительно необходимости государства для регулирования взаимоотношений людей между собой [7, с. 71]. Задачу «найти такое правительство, которое могло бы заставить людей подчиняться, причем бы само не выходило бы из повиновения обществу» он называет неразрешимой и указывает на то, что «человечество стремится освободиться вовсе от правительства и удовлетворять свои потребности путем свободного соглашения между лицами и группами, стремящимися к одной цели» [7, с. 211]. Здесь мы видим, что взгляды Кропоткина также выходят из «общественного договора» Руссо, которого он оценивал очень высоко.

Исходя из принципа о том, что «о терминах не спорят, а о них договариваются», вполне можно считать, что семантические и приобретенные нагрузки понятий «анархия» и «коммунизм» в XX в. в значительной степени препятствовали Муаммару Каддафи выбрать и использовать в своем творчестве именно эти понятия. Кстати, определенным фактором филологического влияния здесь оказалась и специфика арабского языка. Наиболее близким в арабском языке к категории «анархизм» является арабское слово «фавдвайя». Это слово проис-

ходит от родового значения «Фауд» (беспорядок, хаос), а слово «анархия» с греческого языка, в свою очередь и в противовес, как раз приближенное к категории «отсутствие власти». Но в то же время Каддафи постоянно использует понятие «социализм» и «социалистический» в описании своей модели идеального общества. Это же мы видим и у Кропоткина.

Интересно отметить, что семантика слова «Джамахирия» (современный чаще применяемый вариант перевода – «народовластие») связана с понятиями, которые Петр Кропоткин считал ранними формами анархизма. Например, он отмечал, что украинский историк Николай Костомаров использовал понятие «народоправство», которое вполне может быть рассмотрен нами в качестве удачного варианта перевода арабского слова – неологизма «джамахирия» на украинский язык.

Сейчас есть смысл вернуться к непосредственному ответу на вопрос о научной возможности или невозможности полного отождествления взглядов Муаммара Каддафи с «анархистским» типом политико-правового сознания. Для этого автор исследования считает необходимым прибегнуть к применению лингвистического метода со сравнительным анализом, которые будут заключаться в тщательной вычитке текста всех разделов основной работы Муаммара Каддафи «Зеленая книга» на предмет их текстуального и смыслового сравнения с конструкциями чисто анархистских смысловых парадигм отсутствия государственно-властных института. А именно, посмотрим внимательно на работу «Зеленая книга» в контексте упоминаний о «государстве» как таковом. Следует отметить, что в разделе 1 «Зеленой книги» о «государстве» в качестве научно определенного термина мы не находим ни одного упоминания. Более того, мы в первой главе встречаем только одно упоминание даже слова «государственный». Зацитируем: «выход заключается в том, что исчезает государственная администрация и на замену ей приходят народные комитеты». То есть употребление прилагательного «государственная», как видим, относится к негативной черты



общественной организации, которая подлежит замене ее народным самоуправлением. Так может этого уже достаточно для определения Муаммара Каддафи по типу политико-правового сознания как «анархиста»? Нет, но по крайней мере, уже понятно, что его точно нельзя признать носителем «государственного» («этатистского») типа политико-правового сознания, для которого государство, в принципе, не имеет никаких границ, никаких ограничителей.

Посмотрим внимательно на второй раздел «Зеленой книги», вновь ища те или иные аспекты употребления термина «государство». И снова видим, что термин «государство» встречается только 3 раза на весь раздел. Им определяются эксплуататорские формации прошлого и современности. И снова никакого намека на возможность отождествления джамахирийской системы с категорией «государство». Более того, Каддафи постоянно отмечает, что истинная природа демократически организованного общества не требует органов стоящих над обществом. А ведь именно надстроечную систему обособленных от общества органов управления мы и отождествляем с категорией «государство».

Однако, именно в 3 разделе «Зеленой книги» мы встречаемся с тезисом, который, по моему мнению, является определяющим, в определении типа политико-правового сознания Муаммара Каддафи. Мыслитель отмечает, что «существование государства продиктовано политической необходимостью». То есть, несмотря на все негативное отношение к существующему институту государственности Каддафи признает объективность его существования в современном временном измерении. В свою очередь, дихотомия Мамута «государственность – анархизм» абсолютно не срабатывает в данном случае. Именно здесь надо вводить новый, третий вариант вышедшей типизации.

Выводы. Проведенное исследование со всей необходимостью характеризует тип политического сознания Муаммара Каддафи именно как «умеренное (или крайне минимализированное) государственничество», которое ставит своей задачей максимальное

ограничение государственного вмешательства при временном сохранении государства как такового с перспективой его отмирания через замену вертикальных государственноподобных форм организации управления на горизонтальные самоуправляющиеся структуры народных конгрессов и народных комитетов. Эта концепция снятия или преодоления государственности, кстати, действительно приближает Муаммара Каддафи в анархистскому типу политико-правового сознания, но, в то же время, признание объективного характера существующей государственной системы общественной организации и фиксация будущей анархической перспективы развития человечества, с другой стороны, указывает и на некоторые марксистские аргументы в известной полемике Карла Маркса с Михаилом Бакуниним.

По мнению автора исследования, самобытный ливийский мыслитель Муаммар Каддафи выступил в качестве чрезвычайно интересного исследователя государственно-правовой действительности в смысле использования рычагов государственной власти как раз для самоограничения последней.

Список использованной литературы:

1. Каддафи Муаммар. Зелена книга. Київ : Фенікс, 2003. 160 с.
2. Сыгин А.Г. Политическая социология. М. Дюверже (Власть и демократия: зарубежные ученые о политической науке). Москва : Наука, 1990. 217 с.
3. Hajjar Sami. G. Rousseau Social Contract and Quaddafi Green Book. A Comparative Essay / Libya: Terrorist or Terrorized. Ontario, Jerusalem International Publishing House, 1982. 211 p.
4. Мамут Л.С. Этатизм и анархизм как типы политического сознания. Москва : Наука, 1989. 253 с.
5. Егорин А.З. Ливийская революция. Москва : Наука, 1989. 266 с.
6. Бакунин М.А. Избранные сочинения. Петроград-Москва, 1919. Т. 1. 341 с.
7. Кропоткин П.А. Хлеб и Воля; Современная Наука и Анархия. Москва : Правда, 1990. 372 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Верник Олег Игоревич – аспирант отдела теории и практики государственного строительства Института законодательства Верховной Рады Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vernyk Oleg Igorevitch – Postgraduate Student at the Department of Theory and Practice of State Building of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

zpratsy@ukr.net



УДК 711.433; 351.778.511:657;

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ

Ольга ВИГДОРОВИЧ,
кандидат архитектуры, доцент,
заведующая кафедрой градостроительства и урбанистики
Харьковского национального университета строительства и архитектуры

Сергей КРАВЧЕНКО,
кандидат наук по государственному управлению,
начальник отдела градостроительства, архитектуры и госархстройконтроля исполкома
Люботинского городского совета,
доцент кафедры градостроительства и урбанистики
Харьковского национального университета строительства и архитектуры

АННОТАЦИЯ

Статья содержит научный анализ актуальных проблем развития сферы градостроительства и архитектуры как Украины, так и зарубежных стран. В частности, на опыте ведущих стран мира, проанализированы организационно-функциональные особенности разработки и утверждения градостроительной документации. Исследованы особенности, связанные с вопросами рационального использования и планирования территорий за рубежом. Сформулированы предложения по оптимизации нормативного обеспечения градостроительной деятельности, которые могут быть внедрены на основе зарубежного опыта с целью нормативно-правового обеспечения органов, осуществляющих реализацию государственной политики в сфере градостроительной деятельности, граждан, инвесторов, проектировщиков и строителей, а также для содействия государственной политики устойчивого развития урбанизированных территорий.

Ключевые слова: государственная политика, развития урбанизированных территорий, районное планирование, зарубежный опыт в сфере градостроительства, разработка и утверждение градостроительной документации.

ACTUAL PROBLEMS OF OPTIMIZING TOWN-PLANNING LAW AND PROSPECTS OF DEVELOPING URBANIZED TERRITORIES OF UKRAINE

Olga VIGDOROVICH,
Candidate of Architecture, Associate Professor,
Head of Town-Planning and Urbanistics Department
of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture

Sergey KRAVCHENKO,
Candidate of Sciences in Public Administration,
Head of Town-Planning and Architecture Division, Liubotyn City Council of Kharkiv Region,
Associate Professor of Town-Planning and Urbanistics Department
of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture

SUMMARY

The paper conducts a scientific analysis of the actual problems of developing the sphere of town-planning and architecture of both Ukraine and foreign countries. In particular, through the example of advanced countries, organizational and functional features of development and approval of town-planning documentation have been analyzed. Specific features pertaining to a rational use and planning of foreign territories are explored. Proposals as to optimization of the legislative support for town-planning are formulated. Based on international practices, the proposals can be implemented, aiming to provide regulatory support for authorities who realize the state town-planning policies, citizens, investors, planners and constructors, as well as to facilitate implementation of the state policy of urbanized territories development.

Key words: state policy of urbanized territories development, district planning, international practices of town-planning, development and approval of town-planning documentation.

Постановка проблемы. Сегодня одними из активно развивающихся видов градостроительной деятельности являются районное планирование и генеральные планы населенных пунктов. К результатам этих видов про-

ектирования причастен практически каждый человек. Это и непосредственные участники данного процесса и, скажем, потребители – жители городов и сел, чья жизнедеятельность протекает в созданной архитектурной сре-

де. Процесс районной планировки как инструмент государственного управления имеет свои исторические истоки, однако с течением времени урбанизованная среда меняется, формируя новые вызовы к современному градо-



строительству. Использование тех или иных территорий со всеми изменениями и уточнениями должно соответствовать утвержденной градостроительной документации, проецировать планировочные решения в натуру и формировать качественную и безопасную среду жизнедеятельности, в том числе акцентируя на вопросах сохранения существующих экосистем. Это требует формирования хорошо отработанных и ответственных предложений по оптимизации градостроительного законодательства и в этом свете перспектив развития урбанизированных территорий

Актуальность темы исследования. В последние годы, в связи с изменениями государственной политики развития урбанизированных территорий, законодательная база в области градостроительной и архитектуры подверглась серьезному реформированию, что имело значительное влияние на условия развития не только высоко урбанизированных территорий, но и территорий с меньшим уровнем урбанизации, которые расположены, в основном, за пределами населенных пунктов. Был внесен целый ряд изменений в Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» [1]. Предприняты попытки введения в действие новых государственных норм по планированию и застройке территорий, взамен действующих ранее ДБН 360-92, ДБН Б.2.4-1-94, ДБН Б.2.4-3-95, ДБН Б.2.4-4-97, ДБН Б.1-2-95, СНиП П-89-80 [2-8]. К сожалению этот процесс сопровождался рядом судебных исков, что было очень нехарактерно и шокировало всех имеющих отношение к этой сфере. Неудачные попытки введения в действие новых государственных норм относительно планирования и застройки территорий, вместо устаревших, удивляли тем, что фигурантами этого правового нигилизма было профильное Министерство и профильный комитет Верховной рады Украины. Но с другой стороны это «недоразумение» между исполнительной и законодательной ветвями власти, все же нашло свое решение в правовом поле и хотелось бы, чтобы это имело подтверждение своей «жизнеспособности» на практическом уровне градостроительной деятельности, или употребляя более современную терминологию в про-

странственном планировании. Изменения законодательства коснулись вопросов лицензирования строительной деятельности, экспертизы проектной и градостроительной документации, введения экспертной стратегической экологической оценки последствий для окружающей среды определенных видов документов государственного планирования, ужесточения мер ответственности за нарушение законодательства в сфере градостроительной деятельности, изменения порядка получения градостроительных условий и ограничений застройки и так далее.

Все участники градостроительной деятельности, такие, как органы местного самоуправления, застройщики, контролирующие и экспертные организации при принятии решений должны постоянно руководствоваться существующими на сегодняшний день нормативными положениями. Поэтому рынок данной отрасли очень живо отреагировал на изменения законодательных норм, что выявило ряд «несостыковок» и обнаружило существование массы проблем в этой сфере.

Состояние исследования. Вопросы улучшения работы механизмов госуправления и относительно функционирования и развития городов исходя из особенностей местного развития, присутствуют в научных трудах многих отечественных и зарубежных специалистов, в том числе В.М. Бабаева, Д. Батера, І.В. Видрина, В.С. Куйбиди, В.В. Мамоновой, В.П. Удовиченка и др., вопросы урбанистического развития территорий изучались такими учеными, как М.М. Дьомин, О.С. Петраковская, Ю.М. Шкодовский и др.

Целью и задачей статьи является исследование актуальных проблем и перспектив оптимизации законодательной базы Украины в градостроительной сфере Украины.

Изложения основного материала. При осуществлении градостроительной деятельности, практически на всех ее этапах, необходимо придерживаться принципа соответствия принимаемых проектных решений утвержденным положениям градостроительной документации. Такой постулат закреплён законодательно, в соответствии с положениями ЗУ «О регулировании градостроительной деятельности». Столь глубокая взаимосвязь между

проектированием, строительством и результатом принятых стратегических планировочных решений исторически обусловлена и носит глобальный характер, когда сходные условия применяются в различных странах мира.

В качестве методологии решения градостроительных проблем больших территорий (по площади, превышающих территории городов) районная планировка стала использоваться в начале XX в. [9]. Одними из первых работ по районной планировке, которые получили известность на профессиональном уровне, были проект планировки Парижского района в границах департамента Сены (Л. Жоссе-ли, 1919 г.), проект районной планировки Рурской области (3,5 тыс. кв. км., население 4 млн. чел.) в Германии (1020 г.), проект планировки Донкастерского района в Великобритании (П. Аберкромби, 1922–1925 гг.). Именно широко рекламировавший проект Патрика Аберкромби, уступающий по сложности проектам Рурской области и Парижского района, получил мировое признание. А Аберкромби стал считаться отцом-основателем районной планировки, как нового вида градостроительной документации.

Следующим очень важным проектом были работы по районной планировке Нью-Йорка, охватывающие площадь приблизительно 8 тыс. кв. км и проект Большого Лондона. «В процессе выполнения этих проектов при непосредственном или косвенном участии Аберкромби сложились научные основы этой широчайшей области архитектуры» [10]. В Украине районное планирование начинается с 30-х гг. XX в., как «общая основа планомерного расселения и градостроительства» [10]. Рост городов становится столь стремительным, что все новые и новые территории охватываются в качестве освоения пригородных участков. Развитие транспорта, возникновение новых современных его видов существенно раздвинуло зоны влияния городов, формируя новые трудовые и культурно-бытовые связи. Возникают системы взаимосвязанных населенных мест.

В таких условиях решение задач развития функционально-планировочных структур отдельных поселений требует соответствующего расширения



границ территорий отдельных административно-хозяйственных единиц, а соответственно и границ градостроительного проектирования. Е.Н. Перцик фиксирует следующие этапы становления и развития районной планировки на территории СССР [10]:

- предвоенный (1930–1941 гг.) – период появления первых нередко весьма серьезных работ по ряду районов страны, в основном промышленного строительства и крупным курортным районам (Кузбасс (1934–1936 гг.), Южный берег Крыма (1932–1937 гг.), Кавказские минеральные воды (1937–1938 гг.), Донбасс (1940–1946 гг.) и др.);

- послевоенный (1945–1960 гг.) – период признания значения районной планировки, создания крупных проектов, обобщение опыта разработки проектов (Донбасс, Криворожский бассейн и т. д.);

- десятилетие (1960–1970 гг.) – период быстрого и широкого развития работ по районной планировке. Объемы исследований и разработок по районной планировке в стране по сравнению с предшествующими десятилетиями возрос в 10 раз – темп роста, характерный для наиболее интенсивно развивающихся научных направлений. Следующим этапом можно считать десятилетие 70–80-х гг. Этот период характеризуется усилением внимания к проблемам расселения, экологии, выполнению работ по генеральным схемам расселения крупных регионов СССР: Украина, Казахстан, Молдова, Белоруссия и других крупных административно-территориальных объектов, экономико-географических и физико-географических регионов.

В 1990–2000-е гг. центр научно-исследовательских работ по районной планировке, сконцентрировался в научно-исследовательском институте Гипроград (с 2001 г. – Украинский государственный научно-исследовательский институт проектирования городов «ДІПРОМІСТО»). Здесь решаются актуальные задачи планировки территорий различного масштаба. В развитых странах Европы ограничения по использованию земельных участков определяются также в соответствии с положениями территориального планирования. Этот вид планирования возник эволюционно, как потребность ограничить право собственности

в интересах территориальных общин и общества в целом.

В Германии, например, система зонирования и планировки территорий была урегулирована принятым еще в 1960 г. Градостроительным кодексом ФРГ (Baugesetzbuch). Согласно указанному закону к полномочиям федеральных органов относится только определение «правил игры»: каждые два года Министерство транспорта, строительства и развития городов должно обновлять Baugesetzbuch, в котором определяются принципы и процедуры планирования и застройки. Непосредственно городское и сельское планирование осуществляется на уровне местных административных единиц – общин [12].

В Великобритании первым общенациональным законом о планировании территорий стал Британский Планировочный акт 1909 (Housing, Town Planning Act), он дополнялся актами 1919, 1923 и 1932 гг. Указанные законы предоставили органам местного самоуправления право разрабатывать схемы планирования населенных пунктов с ограничениями по определенным видам застройки для конкретных участков. Современная система законодательства о планировании территорий в Великобритании была введена Актом о городском и сельском планировании 1947 г. (Housing, Town Planning Act) [13], который предусматривал невозможность осуществления нового строительства на земельных участках без разрешения местных органов по планированию, которые, в свою очередь, выдавали такие разрешения, руководствуясь существующими планировочными схемами с указанными зонами населенного пункта. Во Франции еще в XIX в. вводились определенные регуляторные акты по размещению зданий на земельном участке. В 1957 г. был принят Кодекс планирования городских территорий (Code de l'urbanisme), позже был также принят Кодекс планировки сельских территорий (Code rural). Если актами 50–60-х гг. было предусмотрено централизацию деятельности по зонированию и планировке территорий, то с принятием акта о децентрализации планирования в 1982 г. много полномочий были отданы местным муниципалитетам [14].

Сейчас в большинстве стран Европы сложилась двухуровневая система планирования территорий. Планы первого уровня, как правило, определяют общие тенденции освоения и застройки территорий, плотность застройки, необходимые коммуникации и т. В Германии такие планы называются планами использования территории (flächennutzungsplan или F-plan [6], в Великобритании – структурными планами, во Франции – директивными схемами, в Швеции – генеральными планами. Документы второго уровня определяют обязательные требования к застройке тех или иных зон. В Швеции их называют Детальными планами. При этом соблюдаются главные принципы:

- соответствие отдельных проектных положений по каждому архитектурному объекту положениям или зафиксированным нормам в утвержденной градостроительной документации;

- устойчивая тенденция к децентрализации полномочий власти по принятию решений в области градостроительства и архитектуры; практически во всех европейских странах вопросы деятельности по зонированию и планировке территорий отнесены в полномочия местных советов (муниципалитетов, местных органов по планированию);

- максимальный учет интересов местного населения, участие представителей общин в обсуждении градостроительной документации, а также тот факт, что система планирования и зонирования земель в развитых странах Европы имеет общеразрешительный характер с введением отдельных ограничений, направленных прежде всего на обеспечение прав и законных интересов жителей близлежащих земельных участков.

Для Украины можно зафиксировать законодательное закрепление аналогичных принципов, однако на этом пути мы сталкиваемся с некоторыми проблемами. Одна из них, необходимость актуализации градостроительной документации (генеральных планов, планов зонирования) в процессе работы с ними. Так, например, генплан города Киева, разработанный до 2020 г., рассматривает развитие столицы и пригородной зоны за счет присое-



единения к нему 10 административных районов области. Однако такое решение не было согласовано и урегулировано в юридическом контексте с территориальными общинами и органами местного самоуправления, Киевским областным советом и Киевской облгосадминистрацией. Был разработан проект генплана с расчетным периодом до 2025 г., который еще не вступил в действие, однако уже не совпадает с реальностью, предусматривает развитие города за счет использования исключительно собственных площадей.

Наличие этих двух стратегических документов приводит к тому, что основные формальные решения принимаются со ссылкой на действующий Генплан-2020, а отдельные тактические решения в части разработки детальных планов территорий (ДПТ) – со ссылкой на проект Генплана-2025. Интересная ситуация сложилась также с генеральным планом города Харькова. При разработке проекта генерального плана г. Харькова с расчетным периодом до 2026 года Украинским государственным научно-исследовательским институтом проектирования городов «ДІПРОМІСТО» одним из главных принципов было предусмотрено закрепление существующих границ города, и дальнейшее развитие Харькова с учетом предложений по использованию резервных территорий для жилищно-гражданского строительства в границах существующей межи города. Решением сессии Харьковского городского совета 2004 г. данный документ был утвержден. В последствии, при работе с генеральным планом, как документом стратегического характера, стало очевидно, что дальнейшее эффективное развитие города-миллионника без учета территориально-планировочной и функциональной структуры за пределами его городской черты невозможно. И в 2013 г. решением сессии Харьковского городского совета были внесены изменения в существующий генеральный план, которые устанавливали, во-первых, новый расчетный период – до 2031 г., а также меняли границы города за счет включения некоторых территорий, ранее относившихся к территории области, расширяя городскую черту.

Относительно малых городов, то, по нашему мнению, интересен будет также пример г. Люботина Харьков-

ской области. Это малый исторический город областного значения, который первый в Харьковском регионе, с учетом даже областного центра, смог разработать и согласовать в Министерстве культуры Украины историко-архитектурный опорный план города, а также его исторические ареалы. Разработка отмеченной научно-проектной документации, согласно законодательству, предшествует утверждению генерального плана города, когда это касается исторических населенных пунктов. Кроме того, исходя из уникальности г. Люботина, которая заключается в том, что он один из немногих городов в Украине, которое не имеют районного подчинения территории Люботинского городского совета. Это состоялось в результате выделения г. Люботина из территории Харьковского района и предоставления ему статуса областного значения в 1993 г. И сегодня, на основании согласований УДНДІ «ДІПРОМІСТО» и Департамента градостроительства и архитектуры Харьковской областной государственной администрации, в городе разрабатывается инновационный генеральный план г. Люботина – на всю территорию Люботинского городского совета (10 157 га) с включением подчиненных поселков Ковалени, Караван, Буйрак и села Смородського, что больше чем втрое превышает селитебную территорию и имеет некоторые противоречия с существующим законодательством, которое регулирует разработку градостроительной документации. Но это ответ на вызовы современности и в частности относительно возможности распоряжаться землями городского совета, за пределами населенных пунктов, которые сейчас имеют территориальные подразделения Госгеокадастра, что бесспорно негативно влияет на местное развитие.

Необходимо отметить, что возможность внесения изменений в генплан населенного пункта, в соответствии с положением ЗУ «О регулировании градостроительной деятельности», возможно не чаще, нежели один раз в пять лет. Существует также проблема моратория на передачу земельных участков государственной или коммунальной собственности в собственность или пользование физическим и юридическим лицам для градостроительных

нужд в случае отсутствия плана зонирования или детального плана территории (ДПТ). С одной стороны, наличие моратория можно считать положительным явлением, поскольку теоретически дает общественности возможность влиять на застройку территории в ходе разработки градостроительной документации, которой должны отвечать инвестиционные намерения застройщика. С другой стороны, такое требование законодательства фактически является барьером на пути инвесторов для вложения средств в строительные проекты, поскольку у значительной части населенных пунктов Украины нет утвержденных планов зонирования и ДПТ. Особенно это характерно для малых (включая села) населенных пунктов, с численностью населения до 50 тыс. чел., а также для сельских населенных пунктов.

Разработка и утверждение градостроительной документации является длительным, бюрократическим и затратным процессом, в связи с чем потенциальные инвесторы отказываются от своих намерений по застройке определенной территории, поскольку не хотят ждать год-полтора (по оптимистичным прогнозам), пока местные органы утвердят ДПТ. Если застройщик не отказывается от своих намерений, ему вероятно придется профинансировать разработку ДПТ, что в результате приводит к повышению стоимости объектов недвижимости.

Ситуация усложняется и тем, что на законодательном уровне отсутствует определение понятия «градостроительные нужды». В практической деятельности мы понимаем, что градостроительные нужды следует рассматривать в контексте целевого назначения земельного участка. В таком случае если земельный участок отводится для нового строительства, то необходимость плана зонирования или ДПТ очевидна. В случае с реконструкцией при сохранении общей функциональной принадлежности земельного участка, например, возникают сомнения в такой необходимости. Что касается передачи земельного участка для обслуживания и эксплуатации существующих объектов, то действие моратория в таком случае не должно препятствовать оформлению прав на землю. Учитывая изложенное выше, проблема морато-



рия на отвод земельных участков актуальна, пути ее решения активно обсуждаются, однако конкретный сценарий и временные рамки урегулирования предусмотреть сложно. В результате невозможности оформления прав на землю местные бюджеты недополучают плату за землю, а потому должны быть заинтересованы в урегулировании ситуации с мораторием и утверждении градостроительной документации.

Завуалированной проблемой также является введение с 1 января 2019 г. упрощенного порядка для получения градостроительных условий и ограничений застройки земельного участка. Для получения градостроительных условий и ограничений застройщику необходимо предоставить в местный орган градостроительства и архитектуры копию документа на право собственности или пользования земельным участком, в случае реставрации здания – документы о праве собственности на объект, извлечение из топографо-геодезического плана М 1:2000, выписку из Государственного земельного кадастра. Данные условия и ограничения устанавливают максимально допустимую высоту зданий и сооружений, максимально допустимые значения процента застройки земельного участка и плотности населения в границах жилой застройки (квартала, микрорайона), минимально допустимые расстояния от объекта до красных линий, разрывы до существующих зданий и сооружений, а также планировочные ограничения. Смысл этого документа содержится в четкой фиксации всех планировочных и технических ограничений перед началом проектирования объекта. Однако формирование документа «Градостроительные условия и ограничения» так, или иначе, происходит в соответствии с объективной информацией о намерениях застройщика и принципиальных технических характеристиках объекта, предполагаемого к строительству.

Такая информация и содержалась в Градостроительном расчете. Здесь показывались основные границы участка проектирования (земельного участка, предоставленного в пользование Заказчику), архитектурные решения, принципиальное размещение объекта на генеральном плане участка проектирования, а также представля-

лись расчеты по плотности застройки, его благоустройство и озеленение. Упразднение необходимости предоставления Градрасчета не устранило необходимости в получении информации о предполагаемом объекте строительства уполномоченными органами градостроительства и архитектуры. На практике происходит следующее, заказчик вынужден подготавливать необходимую информацию и включать её в состав, например, эскизного проекта строительства (реконструкции) объекта, что никак не облегчает задачу, напротив, законодательная неопределенность в данном случае, вызывает разночтения на местах и к упрощению процедур не ведет.

Выводы. Таким образом, при законодательном закреплении норм в сфере градостроительства в Украине, как и в большинстве европейских стран, закрепляются следующие основные принципы:

- необходимость соответствия отдельных проектных положений по каждому архитектурному объекту положениям или зафиксированным нормам в утвержденной градостроительной документации;

- делегирование практически всех основных вопросов деятельности по зонированию и планировке территорий отнесены в полномочия органов местного самоуправления;

- максимальный учет интересов местного населения, система планирования и зонирования земель должна иметь разрешительный характер с введением отдельных ограничений, направленных прежде всего на обеспечение прав и законных интересов жителей близлежащих земельных участков.

Проблема моратория на передачу земельных участков государственной или коммунальной собственности в собственность или пользование физическим и юридическим лицам для градостроительных нужд в случае отсутствия плана зонирования или детального плана территории не может быть решена на местном уровне, так как требует принятия решений в законодательном порядке на уровне государства. С целью улучшения инвестиционного климата на рынке недвижимости законодателям следует рассмотреть возможность ограничения моратория или его замены

на более взвешенный механизм или принять законодательную норму (что уже давно обсуждается) относительно возвращения права органам местного самоуправления, относительно разработки местных правил застройки и, соответственно, предусмотреть все это документом, который необходимо наполнить, актуальным, для развития территорий, смыслом.

Список использованной литературы:

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 2712-VIII від 25 квітня 2019 р. *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 23. Ст. 89.
2. ДБН 360-92. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень.
3. ДБН Б.2.2-12: 2018. Планування і забудова територій.
4. ДБН Б.2.4-1-94 Планування і забудова сільських поселень.
5. ДБН Б.2.4-3-95 Генеральні плани сільськогосподарських підприємств.
6. ДБН Б.2.4-4-97 Планування і забудова малих сільськогосподарських підприємств та селянських (фермерських) господарств
7. ДБН Б.1-2-95 Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження комплексних схем транспорту для міст України.
8. СНиП П-89-80 Региональное планирование и размещение объектов градостроительства. Генеральные планы промышленных предприятий.
9. Демин Н.М. Районная планировка в Украине. Сорок лет спустя. Киев : Национальный университет строительства и архитектуры, 2015. 33 с.
10. Перцик Е.Н. Районная планировка. Москва : Мысль, 1973. 70 с.
11. Богорад Д.И. Конструктивная география района. Москва : Мысль, 1965.
12. Larsson G. Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview. New Delhi : Delfi University Press, 2006. 272 p.
13. Blackhall J.C. Planning Law and Practice. L.: Cavendish Publishing Ltd, 2000. 463 p.
14. Renard V., Comby J. Land Policy in France 1945; 1990. Paris : Association des Itudes FonciPres. 173 p.



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Вигдорович Ольга Владимировна – кандидат архитектуры, доцент, заведующая кафедрой градостроительства и урбанистики Харьковского национального университета строительства и архитектуры

Кравченко Сергей Григорьевич – кандидат наук с государственного управления, начальник отдела градостроительства, архитектуры и госархстройконтроля исполкома Люботинского городского совета, доцент кафедры градостроительства и урбанистики Харьковского национального университета строительства и архитектуры, член-корреспондент Академии Строительства Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Vigdorovich Olga Vladimirovna – Candidate of Architecture, Associate Professor, Head of Town-Planning and Urbanistics Department of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture

olgavigdorovich@gmail.com

Kravchenko Sergey Grigoryevich – Candidate of Sciences in Public Administration, Head of Town-Planning and Architecture Division, Liubotyn City Council of Kharkiv Region, Associate Professor of Town-Planning and Urbanistics Department of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture

kravchenko_kh@ukr.net

УДК 347.963

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ В ФОРМЕ ВСТУПЛЕНИЯ В НАЧАТОЕ ДЕЛО: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

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

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы особенности реализации прокурором конституционной функции представительства интересов государства в суде, в связи с принятием Закона Украины № 2147-VIII от 03 октября 2017 г. «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты». Исследуется одна из процессуальных форм участия прокурора в суде – вступление прокурора в дело, производство которого открыто по иску иного лица в суде первой инстанции, а также возможность ее реализации на тех стадиях процесса, где осуществляется пересмотр судебных решений.

На основании системного анализа норм Закона Украины «О прокуратуре» и Гражданского процессуального кодекса Украины, практики Верховного Суда, теоретического подхода к пониманию форм участия прокурора в суде и тех процессуальных действий, которые составляют их содержание, предлагается внести изменения в ч. 3 ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Украины, а также формулируется авторская ее редакция.

Ключевые слова: прокурор, представительство прокурором интересов государства в гражданском процессе, формы участия прокурора в суде, вступление прокурора в дело, производство по которому открыто по иску иного лица.

REPRESENTING BY THE PROSECUTOR THE STATE INTERESTS IN CIVIL PROCEDURE OF UKRAINE IN THE FORM OF THE INTERVENTION IN A LAWSUIT: PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT

Konstantin GUZE,
Candidate of Law Sciences,
Assistant of the Civil Procedure Department
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article analyzes the peculiarities of the implementation of the constitutional function of representing the interests of the state in court by the prosecutor, in connection with the adoption of the Law of Ukraine № 2147-VIII of October 3, 2017 “On Amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, other legislative acts”. The article devotes to one of the procedural forms of the prosecutor’s participation in trial, in particular the intervention of a prosecutor in a lawsuit, which was opened at the request of another litigant in first instance court, as well as the possibility of his intervention during reviewing stages in courts of higher instances.

On the basis of a systematic analysis of the norms of the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office”, Civil Procedure Code of Ukraine, the practice of the Supreme Court, the theoretical approach and the essence of the forms of prosecutor’s participation in a trial, the author proposes his own wording as well as amendment to Art. 56 par. 3 of the Civil Procedure Code of Ukraine.

Key words: prosecutor, representation of state’s interests by public prosecutor in civil procedure, forms of participation of the public prosecutor in trial, the intervention of the prosecutor in a lawsuit, which was opened at the request of another litigant.



Постановка проблемы. Верховным Советом Украины 03 октября 2017 г. принят Закон Украины № 2147-VIII «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты» [1], который вступил в законную силу одновременно с началом работы нового наивысшего судебного органа в системе судостроительства Украины – Верховного Суда. Этим законом внесены системные изменения в процессуальное законодательство Украины с целью обеспечить эффективную, справедливую, беспристрастную и своевременную защиту нарушенных, непризнанных или оспариваемых прав, свобод или интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц, интересов государства.

Одной из законодательных новелл стало изменение правового статуса прокурора в суде. Так, трансформации подверглась регламентация одной из форм его участия в гражданском процессе – вступление прокурора в дело, производство которого открыто по иску иного лица. При этом, в специализированном законодательстве, а именно Законе Украины «О прокуратуре», данная форма не претерпела коррекции. Подобные отличия в правовом регулировании процессуальной деятельности прокуратуры негативно влияют на единство судебной практики. В этой связи вызывает интерес выводы Верховного Суда, а именно его структурных органов – Кассационного гражданского суда в составе Верховного Суда (далее – КГС ВС), Кассационного хозяйственного суда в составе Верховного Суда (далее – КХС ВС), Кассационного административного суда в составе Верховного Суда (далее – КАС ВС), по вышеуказанной проблематике.

Состояние исследования. Отдельные аспекты участия прокурора в гражданском судопроизводстве, а также процессуальные формы его участия исследовались в публикациях Т.О. Дунаса, Н.В. Руденка, М.А. Стефанчук, Н.И. Штефана и других ученых, работы которых служат базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в связи с принятием Закона Украины № 2147-VIII «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты» право вступления прокурора в дело, производство по которому открыто по иску иного лица, ограничено. В суде первой инстанции реализация таких полномочий допустима лишь на начальном этапе судопроизводства. Что касается возможности прокурора вступить в дело на последующих этапах процесса, где осуществляется пересмотр судебных решений, то этот вопрос на законодательном уровне, как кажется, является дискуссионным. Безусловно это может повлиять на эффективность реализации прокуратурой Украины одной из функций, которая возлагается на нее Конституцией Украины (п. 3 ст. 131¹) – представительство интересов государства в суде в исключительных случаях и в порядке, которые установлены законом [2].

Целью статьи является анализ норм Гражданского процессуального кодекса Украины [3] (далее – ГПК Украины), Закона Украины «О прокуратуре» [4], которые регулирует порядок вступления прокурора в дело, производство по которому открыто по иску иного лица, а также судебной практики, для формулирования предложений по усовершенствованию законодательства в этом вопросе.

Изложение основного материала. Ч. 3 ст. 56 ГПК Украины предусмотрено, что в установленных законом случаях прокурор обращается в суд с иском заявлением, участвует в рассмотрении дел по его искам, а также может вступить по своей инициативе в дело, производство которого открыто по иску иного лица, *до начала рассмотрения дела по существу*, подает апелляционную, кассационную жалобу, заявление о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам.

Следует отметить, что указанная норма до внесения в нее изменений вышеупомянутым Законом Украины № 2147-VIII от 03 октября 2017 г., предусматривала: «С целью предста-

вительства интересов гражданина или государства в суде прокурор в пределах полномочий, установленных законом, обращается в суд с иском заявлением (заявлением), участвует в рассмотрении дел по его иску, а также может вступить по своей инициативе в дело, производство которого открыто по иску иного лица, *на любой стадии ее рассмотрения*, подает апелляционную, кассационную жалобу, заявление о просмотре судебного решения Верховным Судом Украины, о просмотре судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам» (ч. 2 ст. 45 ГПК Украины в редакции на 03 августа 2017 г.). Подобным образом участие прокурора в исследуемой форме предусмотрено и в действующем Законе Украины «О прокуратуре». Так, в соответствии с п. 2 ч. 6 ст. 23 этого Закона, прокурор имеет право вступить в дело, возбужденное по иску иного лица, на любом этапе судебного производства.

Сравнительный анализ вышеуказанных норм ГПК Украины позволяет сделать вывод о том, что до внесения в него изменений Законом Украины № 2147-VIII прокурор наделялся правом вступления в дело *на любой стадии процесса*. Аналогичный порядок установлен действующим Законом Украины «О прокуратуре».

В то же время действующая редакция ГПК Украины допускает возможность осуществления прокурором таких полномочий исключительно *до начала рассмотрения дела по существу*. При этом, в соответствии с главой 6 раздела III действующего ГПК Украины, рассмотрение дела по существу – это самостоятельная стадия гражданского процесса в суде первой инстанции (а не часть судебного заседания, что в редакции ГПК Украины от 03 августа 2017 г. проводилась в рамках стадии судебного разбирательства), которой предшествует стадия открытия производства по делу (глава 2 раздел III ГПК Украины), а также стадия подготовительного производства (глава 3 раздел III ГПК Украины).

Таким образом, с точки зрения стадийности (циклическости) гражданского процесса, и тех логико-временных пределов, в которых прокурор вправе вступить в начатое дело в суде первой инстанции, в обновленном ГПК Украины можно отметить тенденцию огра-



ничения законодателем полномочий прокурора при реализации конституционной функции представительства интересов государства. Что же касается Закона Украины «О прокуратуре», который определяет правовые основы организации и деятельности прокуратуры, то в этом вопросе указанная форма не претерпела изменений, что указывает на ее несоответствие процессуальному законодательству.

Представляется, что установление процессуальным законодательством ограничений является обоснованным, поскольку вступление прокурора в начатое дело в суде первой инстанции, например, во время установления обстоятельств дела, а также исследования доказательств или судебных прений, безусловно будет влиять на эффективность его рассмотрения, а также своевременность осуществления судом правосудия. Как справедливо отмечается в юридической литературе, реализация возложенной на прокуратуру Украины конституционной функции представительства в форме вступления в гражданское дело, следует связывать с реальной, фактической возможностью участия в решении судом вопросов материального и процессуального права [5, с. 46]. Поэтому считаем, что при рассмотрении дела в общем порядке в суде первой инстанции, прокурору должно быть предоставлено право вступления в него до начала установления судом обстоятельств и исследование доказательств. В свою очередь, если прокурор инициирует вступление в дело, которое рассматривается судом с применением процедуры упрощенного искового производства (гл. 10 раздела ППГК Украины), и его рассмотрение проходит без судебного заседания (в письменном порядке), в таком случае считаем, что прокурор вправе вступить в дело до рассмотрения дела по существу, как это предусмотрено в ч. 3 ст. 56 ГПК Украины.

Таким образом, следует внести изменения в ч. 3 ст. 56 ГПК Украины и изложить ее первое предложение в следующей редакции: «В установленных законом случаях прокурор обращается в суд с исковым заявлением, участвует в рассмотрении дел по его искам, а также может вступить по своей инициативе в дело, производство которого открыто по иску иного лица,

до начала установления судом обстоятельств и исследование доказательств, а в порядке упрощенного искового производства – до начала рассмотрения дела по существу».

По аналогии с ГПК Украины коррекции подлежит и п. 2 ч. 6 ст. 23 Закон Украины «О прокуратуре». В его тексте следует закрепить, что прокурор имеет право «вступить в дело, возбужденное по иску (заявлению, представлению) иного лица, до начала установления судом обстоятельств и исследование доказательств, а в порядке упрощенного искового производства – до начала рассмотрения дела по существу».

Принятие Закона Украины № 2147-VIII от 03 октября 2017 г., которым внесены изменения в ГПК Украины, повлияло не только на правовую регламентацию деятельности прокуратуры в суде первой инстанции, а также заложило правовую неопределенность относительно возможности должностных лиц этого государственного органа инициировать пересмотр судебных решений независимо от их участия в рассмотрении дела в суде первой инстанции.

Как уже указывалось выше, ч. 3 ст. 56 ГПК Украины предусматривает право прокурора вступить по своей инициативе в дело, производство которого открыто по иску иного лица, до начала рассмотрения дела по существу, подать апелляционную, кассационную жалобу, заявление о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам.

Если проанализировать указанную норму с точки зрения правоприменения, то возникает вопрос: вправе ли прокурор, который не принимал участие в рассмотрении дела в суде первой инстанции, вступить в дело, производство которого открыто по иску иного лица, путем предъявления апелляционной, кассационной жалобы, заявления о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам. Либо инициировать пересмотр гражданского дела (в апелляционном, кассационном порядке и т. д.) прокурор вправе лишь в том случае, когда он был участником рассмотрения дела в суде.

В отличие от ГПК Украины, Закон Украины «О прокуратуре» (п. 3 ч. 6

ст. 23) четко определяет, что при осуществлении представительства в суде прокурор имеет право в порядке, предусмотренном процессуальным законом и законом, который регулирует исполнительное производство, инициировать пересмотр судебных решений, в том числе по делу, возбужденному по иску (заявлению, представлению) другого лица.

Что касается юридической науки, то среди правоведов нет единого мнения относительно наделяния должностных лиц органов прокуратуры правом обжалования судебных решений независимо от участия в рассмотрении дела в суде первой инстанции. В частности, одни ученые такое право поддерживают, видя в этом проявление реализации прокурором конституционной функции представительства в суде [6, с. 6, 13, 262; 7, с. 322; 8, с. 123]. Другие, наоборот, правильность этих положений подвергают критике, считая, что они содержат элементы надзорной функции прокуратуры над судебной деятельностью, не соответствующей Конституции Украины, которая возлагает на этот государственный орган в гражданском судопроизводстве функцию представительства интересов гражданина или государства. Поэтому, по мнению последних, право на обжалование судебных актов должны иметь только те должностные лица органов прокуратуры, которые непосредственно участвовали в рассмотрении дела [9, с. 69, 138–139, 285–286; 10, с. 271]. Как отмечает К. В. Гусаров, это полностью коррелируется с диспозитивными принципами судопроизводства, поскольку воля прокурора на обжалование судебного акта может не совпадать с волей на эту процессуальное действие материально и процессуально заинтересованных лиц [9, с. 139, 285].

Что касается судебной практики, то при рассмотрении вопроса о праве прокурора, который не принимал участия в рассмотрении дела в суде первой инстанции, вступить в процесс в порядке апелляционного, кассационного производства, пересмотра судебного решения по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам путем подачи жалобы (заявления), важное значение имеет правовая позиция Верховного Суда. Обусловлено это тем, что в соответствии с ч. 4 ст. 263 ГПК



Украины суды, при выборе и применении нормы права к спорным правоотношениям, должны учитывать выводы по применению соответствующих норм права, изложенные в постановлениях Верховного Суда.

Так, в деле № 755/7029/16-ц КГС ВС рассмотрел кассационную жалобу заместителя прокурора города Киева в интересах государства в лице Государственной казначейской службы Украины на решение Днепропетровского районного суда города Киева от 02 августа 2017 г. и постановление апелляционного суда города Киева от 13 декабря 2017 г. в деле по иску ЛИЦО_1 к Государственной казначейской службе Украины о возмещении имущественного и морального вреда, причиненного незаконными действиями органов досудебного следствия и прокуратуры. Не будучи участником дела, заместитель прокурора города Киева в своей кассационной жалобе указал о наличии у него права обжалования в кассационном порядке указанных судебных решений. Свои доводы, в частности, обосновал положениями ст. 56 ГПК Украины, ст. 131-1 Конституции Украины и ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре», в которых закреплены соответствующие полномочия прокуратуры.

Проанализировав приведенные положения законов, КГС ВС в своем определении от 17 сентября 2018 г. не согласился с доводами, указанными в жалобе, и пришел к иному выводу, что прокурор может осуществлять представительство интересов государства в суде только в исключительных случаях. В связи с тем, что заместитель прокурора города Киева не принимал участия в деле и обжаловал в кассационном порядке решение суда первой инстанции, дело не пересматривалось в апелляционном порядке по его апелляционной жалобе, суд кассационной инстанции решил отказать прокурору в открытии кассационного производства [11].

К подобным выводам пришел КАС ВС в определении от 27 августа 2019 г. по делу №826/1405/16 [12], а также КХС ВС в постановлении от 06 марта 2018 г. по делу № 910/24431/16 [13]. В частности, КХС ВС в своем постановлении отметил, что по содержанию Хозяйственного процессуального кодекса

Украины (далее – ХПК Украины), вступление прокурора в дело, производства которого открыто по иску другого лица, допускается только до начала рассмотрения дела по существу судом первой инстанции, а не во время кассационного пересмотра судебных решений хозяйственных судов.

Диаметрально противоположная правовая позиция сформулирована коллегией судей КХС ВС в постановлении от 24 апреля 2019 г. в деле № 911/1292/18.

Так, в июне 2018 г. частное предприятие «Эллинг-хамса» обратилось в суд с иском к Гостромигильскому сельскому совету Ставищенского района Киевской области с требованием об обязательстве совершить действия. Решением суда иск удовлетворен. Не согласившись с принятым решением, первый заместитель прокурора Киевской области в интересах государства в лице Главного управления Держгеокадастра в Киевской области обратился в апелляционный хозяйственный суд с жалобой, в которой просил отменить решение суда первой инстанции и вынести новое решение, которым в удовлетворении иска отказать. Постановлением Северного апелляционного хозяйственного суда от 15 января 2019 г. апелляционное производство по апелляционной жалобе заместителя прокурора закрыто. Свое решение суд апелляционной инстанции обосновывал тем, что, исходя из смысла ст. 53 ХПК Украины, вступление прокурора в дело допускается только до начала рассмотрения дела по существу судом первой инстанции, если производство по делу открыто по иску другого лица. В свою очередь, при рассмотрении хозяйственным судом Киевской области и вынесения обжалуемого решения, прокурор в дело не вступал, его участником не был, а потому он не имеет особого статуса и не наделен полномочиями по обращению в суд с апелляционной жалобой о пересмотре решения суда первой инстанции.

С таким выводом апелляционной инстанции КХС ВС не согласился в связи с несоответствием его действующему законодательству, ссылаясь на следующее. Исходя из смысла ч. 3 ст. 4 ХПК Украины в хозяйственный суд имеют право обращаться также лица, которым законом предо-

ставлено право обращаться в суд в интересах иных лиц. Предпосылкой участия органов и лиц, предусмотренных ст. 53 ГПК Украины, в хозяйственном процессе в любой из пяти форм является приобретение этими лицами хозяйственного процессуального статуса органов и лиц, которым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы иных лиц, а также наличие процессуальной право субъектности, которая предусматривает процессуальную правоспособность и процессуальную дееспособность. Необходимым условием такого участия является нормы материального права, которые определяют случаи такого участия. Иными словами, лица, перечисленные в ст. 53 ГПК Украины, могут обратиться в суд с исковым заявлением или участвуют в процессе только в случаях, четко установленных законом.

Также суд указал, что соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституции Украины в Украине действует прокуратура, которая осуществляет представительство интересов государства в суде в исключительных случаях и в порядке, которые определены законом. Указанное конституционное положение отсылает к специальному закону, которым должны быть определены исключительные случаи и порядок представительства прокурором интересов государства в суде. Таким законом является Закон Украины «О прокуратуре». В силу положений ч. 6 ст. 23 этого Закона, при осуществлении представительства интересов государства в суде прокурор имеет право в порядке, предусмотренном процессуальным законом и законом, регулирующим исполнительное производство, в частности, инициировать пересмотр судебных решений, в том числе по делу, возбужденному по иску (заявлению, представлению) другого лица.

Изучив материалы дела, коллегия судей отметила, что прокурор не участвовал в судебном процессе при рассмотрении дела в суде первой инстанции и подал апелляционную жалобу на судебное решение в порядке ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре». В свою очередь, судом апелляционной инстанции при вынесении определения о прекращении апелляционного произ-



водства, не принято во внимание тот факт, что вступление прокурора в дело по иску иного лица и инициирование пересмотра судебных решений в деле, рассмотренном без его участия, являются отдельными процессуальными действиями, не зависящими друг от друга, которые не являются взаимосвязанными. Ошибочно отождествляя эти действия, суд апелляционной инстанции сделал неверный вывод об отсутствии у прокурора полномочий на обращение в суд с апелляционной жалобой.

На основании изложенного Суд пришёл к выводу о неправильном толковании апелляционным хозяйственным судом положений ч. 3 ст. 53 ХПК Украины, что фактически лишило прокурора права на обжалование судебного решения, предоставленного ему процессуальным законом и Законом Украины «О прокуратуре». Исходя из таких обстоятельств коллегия судей КХС ВС кассационную жалобу первого заместителя прокурора Киевской области удовлетворила, решение апелляционного суда отменила, и передала дело на рассмотрение в суд апелляционной инстанции [14].

Системный анализ приведенной выше практики Верховного Суда дает основание сделать вывод об отсутствии в наивысшем судебном органе Украины единого подхода в вопросе о праве прокурора, который не принимал участия в рассмотрении дела в суде, возбудить дальнейшую процедуру его пересмотра.

Следует поддержать правовую позицию, высказанную КХС ВС в последнем решении, где суд, исходя из положений, предусмотренных ч. 6 ст. 23 этого Закона Украины «О прокуратуре», пришёл к выводу о праве прокурора инициировать пересмотр судебных решений, в т. ч. по делу, возбужденному по иску иного лица. К подобному выводу можно прийти исходя также из анализа ч. 5 ст. 57 ГПК Украины, которая предусматривает, что прокурор с целью решения вопроса о наличии оснований для пересмотра судебных решений в деле, рассмотренном без его участия, вступления в дело по иску (заявлению) иного лица имеют право знакомиться с материалами дела в суде и получать с них копии. Указанная норма процессуального законода-

тельства корреспондируется с положениями ч. 6 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре», и опосредованно указывает на возможности для прокурора, который не принимал участия в рассмотрении дела, возбудить апелляционное, кассационное производство, а также пересмотр судебного решения по вновь открывшимся или исключительными обстоятельствами. При этом, прокурор наделяется специфическими правом – знакомиться с материалами дела в суде и получать их копии в случае, если он прейдёт к выводу о необходимости обжалования решения суда нижестоящей инстанции.

Продолжая анализ постановления КХС ВС от 24 апреля 2019 г. в деле № 911/1292/18 (последнее приведенное решение) отдельной оценки подлежат выводы суда о том, что вступление прокурора в дело по иску иного лица и инициирование пересмотра судебных решений в деле, рассмотренном без его участия, являются отдельными процессуальными действиями, не зависящими друг от друга, которые не являются взаимосвязанными.

На наш взгляд, не следует разделять указанные действия. К такому выводу можно прийти исходя из того, что любые действия прокурора при реализации функции представительства интересов государства в суде должны осуществляться в определенной процессуальной форме, которую в науке процессуального права принято именовать «форма участия прокурора в суде». Под формой участия прокурора в суде теоретики понимают внешнюю сторону деятельности прокурора, определенную законом, которая имеет свое содержание и им обусловлена [15, с. 171], или закреплены в законе правомочия влияния прокурора на развитие гражданского производства (судопроизводства) [16, с. 60; 17, с. 80], а именно на возбуждение гражданского дела или вступление в уже начатый другими лицами судебный процесс по делу [18, с. 127]. Поддерживая последнюю точку зрения, считаем, что при определении содержания формы участия прокурора в суде необходимо учитывать, что реализация прокурором конституционной функции представительства осуществляется в порядке всех цивилистических судебных про-

изводств. Учитывая указанное, под формой участия прокурора в суде следует понимать закрепленную в законодательстве возможность его влияния на возникновение гражданского (административного, хозяйственного) процесса и его развитие.

Исходя из подобного толкования формы участия прокурора в суде, следует выделить такие из них: 1) обращение прокурора в суд с иском заявлением (заявлением); 2) вступление прокурора в дело на любой стадии процесса, которое начато по инициативе иных лиц. Содержание последней формы составляют, в том числе, процессуальные действия прокурора с обращением в суд с апелляционной, кассационной жалобой, заявлением о пересмотре решения по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам. [19, с. 136, 139].

На основании вышеизложенного считаем, что из ст. 3 ст. 56 ГПК Украины следует исключить словосочетание «подаёт апелляционную, кассационную жалобу, заявление о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся или исключительными обстоятельствами» и дополнить ее предложением следующего содержания: «Прокурор, с целью пересмотра судебных решений в деле, рассмотренном без его участия, вправе вступить в него путем подачи апелляционной, кассационной жалобы, заявления о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам».

Выводы. Исходя из системного анализа вышеуказанной практики ВС, содержания ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре», ч. 3 ст. 56, ч. 5 ст. 57 ГПК Украины, теоретического подхода к пониманию форм участия прокурора в суде, а также процессуальных действий, которые составляют его содержание, предлагается ч. 3 ст. 56 ГПК Украины изложить в следующей редакции: «В установленных законом случаях прокурор обращается в суд с иском заявлением, участвует в рассмотрении дел по его искам, а также может вступить по своей инициативе в дело, производство которого открыто по иску иного лица, до начала установления судом обстоятельств и исследование доказательств, а в порядке упрощённого



искового производства – до начала рассмотрения дела по существу. Прокурор, с целью пересмотра судебных решений в деле, рассмотренном без его участия, вправе вступить в него путем подачи апелляции, кассационной жалобы, заявления о пересмотре судебного решения по вновь открывшимся или исключительным обстоятельствам».

Список использованной литературы:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Цивільний процесуальний кодекс України : від 18 березня 2004 р. № 1618-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–42. Ст. 492.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України* 2015. № 2/3. Ст. 12.
5. Руденко М.В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2001. С. 46.
6. Дунас Т.О. Участь прокурора у цивільному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2008. С. 6, 13, 262.
7. Рожнов О.В. Реалізація представницької функції прокурора в апеляційному провадженні. *Проблеми цивільного права та процесу* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. О.А. Пушкіна (23 трав. 2009 р.). Харків, 2009. С. 322.
8. Руденко М. Прокурор як суб'єкт ініціювання апеляційного перегляду судових рішень в адміністративних справах: питання теорії та практики. *Вісник Нац. акад. прокуратури України*. 2009. № 1. С. 123.
9. Гусаров К. В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках : монографія. Харків : Право, 2010. С. 69, 138–139, 285–286.
10. Луспеник Д.Д. Застосування новел ЦК і ЦПК України в судовій практиці. Харків : Харків юрид., 2005. С. 271.
11. Определение Кассационного гражданского суда в составе Верховного Суда : дело № 755/7029/16-ц от 17 сентября 2018 г. *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77455830>.
12. Определение Кассационного административного суда в составе Верховного Суда : дело № 826/1405/16 от 27 августа 2019 г. *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83883279>.
13. Постановление Кассационного хозяйственного суда в составе Верховного Суда : дело № 910/24431/16 от 06 марта 2018 г. *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72730824>.
14. Постановление Кассационного хозяйственного суда в составе Верховного Суда : дело № 911/1292/18 от 24 апреля 2019 г. *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81436530>.
15. Настольная книга прокурора / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре РФ ; под ред. С.И. Герасимова. Москва : Экслит, 2003. С. 171.
16. Дунас Т.О., Руденко М.В. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження : навчальний і науково-практичний посібник. Харків : Харків юрид., 2006. 340 с.
17. Шумський П.В. Судові і правоохоронні органи України (опорний конспект лекцій). Тернопіль : ЛПЛЕЯ, 2000. 186 с.
18. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України. Академічний курс : підручник / М-во освіти і науки України. Київ : Ін Юре, 2005. 624 с.
19. Гузе К.А. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді : монографія. Харків : Право, 2016. 200 с.

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

konstguze@gmail.com



УДК 347.2

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ О ПРЕКРАЩЕНИИ ИСКОВОЙ ДАВНОСТИ ПОСЛЕ ПРЕДЪЯВЛЕНИЯ ИСКА

Петр ГУЙВАН,

кандидат юридических наук, заслуженный юрист Украины,
профессор Полтавского института бизнеса

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена актуальным вопросам существования срока охранительного материального права на иск в случае его реализации – предъявления притязания в суд. Автор теоретически обосновывает критическое видение научных концепций и существующей правоприменительной практики, согласно которым прерывание исковой давности не прекращается после надлежащего предъявления иска, а приостанавливается или прерывается. Обосновывается ошибочность данного подхода и несоответствие его реальной сущности охранительно-правовых отношений, связанных с юрисдикционной защитой нарушенного права. Установлено, что прерывание исковой давности, как исключение, может произойти после предъявления иска только в конкретных случаях, четко установленных материальным законом. В остальных ситуациях предъявление иска означает прекращение права на иск в связи с исчерпанием его содержания, а, следовательно, и срока его существования.

Ключевые слова: исковая давность, прерывание давности, прекращение срока.

LEGAL ISSUES REGARDING THE TERMINATION OF THE STATUTE OF LIMITATIONS AFTER FILING A LAWSUIT

Petr GUYVAN,

Candidate of Law Sciences, Honored Lawyer of Ukraine,
Professor of the Poltava Institute of Business

SUMMARY

The article discusses the issues of the temporary impact on the existence of a protective substantive right to claim in the event of its implementation – filing a claim in court. The author substantiates the author's critical attitude to previous and current theoretical concepts and existing law enforcement practice, according to which the interruption of the statute of limitations and the beginning of a new prescriptive course after a lawsuit is manifested as a general rule. The fallacy of this approach and the mismatch of its real nature of the legal protection relations associated with the jurisdictional defense of the violated right are substantiated. It has been established that interruption of limitation of actions, as an exception, can occur after a lawsuit has been filed only in specific cases clearly established by material law.

Key words: limitation of actions, interruption of limitation, termination of term.

Постановка проблемы. В цивилистической доктрине издавна возникал вопрос о влиянии на течение давностного срока – исковой давности такого юридического события, как предъявление иска в суд. Необходимо заметить, что в течение достаточно длительного времени правовой наукой так и не разработано понимание механизма, касающегося исчисления исковой давности в связи с предъявлением иска. Конечно же, проблема проявляется лишь в случае надлежащего предъявления искового притязания. Если суд в принятии заявления отказал или его вернул в связи с процессуальными нарушениями, то течение исковой давности не изменяется. Не останавливает и не прерывает течения такого срока, например, подача иска с несоблюдением правил подсудности, а также с другим предметом спора и другими материально-правовыми основаниями. Но при надлежащем иске давность, безусловно, претерпевает определенные изменения в своем исчис-

лении. В различных legislatures это влияние оценивается по-разному. Так, в ст. 204 ГК РФ утверждается, что срок исковой давности не течет со дня обращения в суд в установленном порядке за защитой нарушенного права на протяжении всего времени, пока осуществляется судебная защита нарушенного права. Иначе говоря, утверждается, что давность на время рассмотрения гражданского спора приостанавливается. Мы считаем такой подход крайне неудачным, ибо он не может дать ответов на вопросы, связанные с судьбой давностного срока в случае решения спора по существу, возможностью повторного предъявления иска по тем же основаниям к тому же ответчику и ряд других.

В украинском Гражданском кодексе применено другое, более правильное по сути правило, хотя и в нем имеется несколько изъянов, в первую очередь, технического характера. В ст. 264 ГКУ, которая называется «Прерывание тече-

ния исковой давности», указывается, что давность прерывается совершением лицом действия, свидетельствующего о признании им своего долга или иной обязанности, а также давность прерывается в случае предъявления лицом иска к одному из нескольких должников или, если предметом иска является лишь часть требования, право на которое имеет истец. После прерывания течение исковой давности начинается заново. Время, истекшее до прерывания течения исковой давности, в новый срок не засчитывается. Как видим, в отличие от остановки, прерывание исковой давности связано не с наличием объективных и независящих от воли носителя права обстоятельств, а происходит по воле должника или кредитора при наличии предусмотренных в законе оснований. В таких случаях давностный срок прекращает свое течение, а после отпадения указанных оснований начинает течь снова. Закон устанавливает специфические основания для прерыва-



в число которых он относит, в частности, предъявление иска.

Это основание существовало в качестве такового и ранее. Так в чем же отличие его от ныне предложенного? Решает ли новая редакция правила ст. 264 ГКУ извечный вопрос о возможности прерывания довного течения по требованиям к тому же ответчику и с теми же условиями в случае подачи судебного притязания?

Цель статьи. В цивилистике имеется достаточно большое количество исследований, связанных с прерыванием исковой давности в случае предъявления иска. Определенное внимание данному вопросу посвятили такие ученые, как И.Е. Энгельман, Б.В. Попов, В.В. Луць, М.А. Гурвич, А.А. Головкин, Л. Вострикова, Б.Б. Черепашин, К.Ю. Лебедева, С. Горовец, Л. Гаркуша и др. Однако приходится констатировать, что большинство из них пришли к ошибочным выводам, именно учитывая оторванность предлагаемого юридического инструментария от общественной сущности конкретных материальных взаимоотношений. Реальной правовой природе темпорального влияния искового притязания на продолжительность самого материального права на иск посвящено очень мало научных исследований, большинство юристов как заклинание упорно повторяют старую догму «предъявление иска прерывает исковую давность», не прибегая к детальному изучению оснований и назначения нового течения давностного срока, что по их убеждению начался, содержания и возможностей носителя права, которое может быть реализовано в новых временных рамках. Как предыдущие, так и современные доктринальные исследования вопроса вместо того, чтобы тщательно изучить реальность влияния искового притязания на срок субъективного материального права на иск, которое своевременно реализовано и таким образом прекратило свое существование в связи с полным исчерпанием, преимущественно ограничиваются простой констатацией факта: исковая давность прерывается или останавливается предъявлением иска, не прибегая к анализу последствий такого явления для дальнейшего давностного течения [1, с. 180]. Правовое исследование существующих доктринальных разработок в этой области, выявление их недостатков и достоинств и разработка направлений дальнейшего научного и законодательного движения является целью данной работы.

Изложение основного материала. Сегодня вполне очевидным выглядит то обстоятельство, что юридическая концепция, которой руководствуются украинские правотворческие и правоприменительные органы, является абсолютно устаревшей и по сути неверной. Она заключается в том, что исковая давность после предъявления иска прерывается по всем искомым требованиям к тому же ответчику, вытекающим из предмета и обоснованности поданного притязания [2]. При этом остается непонятным, почему, комментируя вполне очевидное новое содержание указанной нормы, большинство исследователей вновь указывает на всеобщность правила: прерывание исковой давности происходит в случае предъявления иска с требованием о погашении долга или выполнении другой обязанности [3, с. 641–642]. Толкование вроде приведенного не соответствует сегодня ни действующему законодательству, ни реальной сущности комментируемых отношений. Истоки такого подхода кроются в исторических аспектах правовой оценки результативности исковой давности как темпорального материального института и неспособности современных исследователей и практических юристов адаптировать его инструментарий для ситуаций, которые кардинально изменились, как в доктринальной, так и в практической плоскости.

Неудачную, на наш взгляд, правовую конструкцию, согласно которой исковая давность прерывается предъявлением иска, можно было бы объяснить как агавизм достаточно популярного в позапрошлом веке тезиса о том, что исковая давность является способом погашения нереализованного материального права. Согласно данной концепции право, для реализации которого владелец не совершает активных действий, постепенно погашается. Если учесть, что в то время не существовало деления на регулятивные и охранительные правоотношения, то указанное правило распространялось на все материальные субъективные права. Иногда оно приобретало распространение и на процессуальные отношения: так, не совершение процессуальных действий истцом после возбуждения производства по делу в течение определенного срока прекращало не только право на защиту, но и само охраняемое гражданское право. Это означает, что, например, «нехождение» в процессе истца по делу влечет за собой давностное

права на иск. Но даже по данной теории новый срок давности начинался не от его прерывания, а только с тех пор, когда движение по делу прекратилось, то есть с момента последнего действия истца. При этом не мог относиться к новому течению период активного производства, поскольку уполномоченное лицо не было бездействующим [4, с. 462].

Если бы указанное правило применялось в настоящее время, было бы логичным введение предписания о новом течении исковой давности после предъявления иска. Но только с того момента, от которого закончились активные действия в правоприменительном процессе. Однако, современная цивилистическая теория однозначно оценивает исковую давность не как время для погашения материального права, а как срок для судебной защиты нарушенного субъективного права. Это существенно меняет оценочный подход к определению роли исковой давности.

Законодательное правило о прерывании и новом течении исковой давности после предъявления иска не только не соответствует внутренней сущности регулируемых отношений, оно приводит к абсолютной неопределенности относительно того, какое же субъективное право может быть осуществлено в течение нового срока. Ведь исковое притязание по соответствующим конкретным требованиям уже реализовано, а по действующему национальному законодательству повторная его реализация невозможна. Впрочем, в литературе встречаются попытки дать какое-то научное объяснение данной откровенно неудачной юридической конфигурации. Некоторые исследователи соглашались на существование такого правового механизма, но с оговоркой о его применении только к частным случаям, связанных с дальнейшим процессом по делу. Так, указывалось, что исковая давность, прерываясь с предъявлением иска, начинается снова и истекает в случае «нехождение» по делу, а если произошло приостановление рассмотрения дела – новый ход начинается с момента приостановления [5, с. 21]. Такое объяснение не может заслуживать на положительную оценку. Мало того, что оно увязывает течение срока для защиты права посредством обращения в суд с действиями правообладателя уже после такого обращения, так еще и указывает на возможность существования нескольких таких течений: одно – со времени нехождения, другое – с момента приостановления производства.



Наиболее популярным является утверждение о начале нового давностного течения с момента предъявления иска только в случае дальнейшего приостановления производства по делу [6, с. 154]. Подобной позиции придерживаются К.И. Ильиних [7, с. 13] и М.А. Гурвич, который, в частности, утверждал: «Прерывание исковой давности в связи с предъявлением иска происходит только в случаях приостановления судом дела по данному иску» [8, с. 24]. В современной литературе вместо предложений откорректировать закон тоже встречаем попытки как-то обосновать откровенно неудачный устоявшийся подход. В частности, указывается на то, что в отдельных случаях прерывание исковой давности может не сопровождаться началом нового течения, или новый ход может начинаться через некоторое время после прерывания в случае наступления определенного обстоятельства, скажем, при остановке производства по делу [9, с. 132].

Отдельные исследователи строили более оригинальные конструкции правового воздействия события предъявления иска на течение давностного срока. Так, А. Головки утверждал, что новый ход начинается лишь в случаях, когда: 1) иск был направлен по почте, о чем свидетельствует квитанция, но был потерян; 2) иск был предъявлен должным образом, но пока не рассмотрен. Оставим без комментариев первый из приведенных случаев. Большой интерес представляет вторая ситуация – заявление истца не рассмотрено по существу. Автор указывает, что новый исковой срок течет с момента обстоятельства, согласно которому дело приостанавливается или прекращается [10 с. 13–14]. О.С. Иоффе тоже отмечал, что исковая давность прерывается в момент предъявления иска, однако новое ее течение начинается со дня окончания производства, не связанного с решением спора. При этом давность не может истечь в ходе рассмотрения дела по существу не в связи с ее остановкой или прерыванием, а потому что в это время происходит рассмотрение компетентными органами вовремя заявленного требования [11, с. 338–339]. Другие ученые отстаивают несколько особую позицию по данному вопросу. Они также указывают, что с предъявлением иска давность прекращает свой ход, а после отпадения определенных законом обстоятельств начинается новое течение. Необходимым при этом обстоятельством, в частности, является нормальное движение судо-

производства по делу до вынесения судебного решения. Новое течение начинается с окончанием такого движения: с момента приостановления или окончания разбирательства. При этом после вступления решения в законную силу начинается новое давностное течение, которое одновременно является давностью по исполнению судебных решений [12, с. 287]. К разновидностям исковой давности относят срок принудительного исполнения судебного решения и другие исследователи [10, с. 6].

Указанные правовые построения имеют несколько недостатков. Если детально проанализировать первую из этих концепций, то видим, что прерывание давности происходит не с момента предъявления иска, а зависит от времени остановки процесса или момента, когда обстоятельства, повлекшие приостановление, отпали. Однако такое толкование обоснованности прерывания исковой давности фактически нивелирует ее как материально-правовой институт. Ведь срок, в течение которого субъект (заметим, другой, чем истец) может сдвинуть процесс, который «завис», является типичным процессуальным сроком со всеми присущими процессу особенностями. Тем более недопустимо отождествлять материальный давностный срок со временем исполнения решения суда. Реализация права на иск, которое возникло после нарушения, может произойти, если уполномоченное лицо в течение установленного срока обратилось в суд. При этом исковая давность не касается времени принудительного осуществления судом искового требования, а лишь регулирует продолжительность притязания.

Что касается предложений комментируемых концепций о возможном прерывании срока давности с момента закрытия производства, то они категорически должны быть оценены негативно. После вступления в силу соответствующего постановления повторное обращение в суд невозможно. Право на иск по данному требованию прекращается, а вместе с ним и срок существования этого права – исковая давность.

Поэтому необходимо придти к обоснованному выводу, что, исходя из сущности временных характеристик субъективного искового права лица, оно подлежит только однократовой реализации, а затем само право прекращается, соответственно прекращается и срок его осуществления, как время существования субъективного полномочия, которое

прекратилось. С учетом этого в правоприменительной практике не должно возникать ситуаций, когда предъявление иска приведет к прерыванию исковой давности по тем же требованиям к тому же ответчику. И это есть универсальное правило, применение которого не зависит от того, каким образом завершился судебный процесс.

Стоит отметить, что современное законодательство гораздо действеннее, чем предыдущие, касающиеся прерывания течения исковой давности при предъявлении иска. И сегодня уже как бесспорное выглядит правило, что прерывание давностного течения как исключение из общего правила происходит только в части требований к должнику, которые не охвачены содержанием притязания, или в отношении должников, не являющихся ответчиками по иску. Впрочем, в действующем законе также присутствуют определенные противоречия и неточности, что создает проблему при практическом применении. В частности, это позволяет отдельным исследователям, вопреки логике, комментировать ч. 2 ст. 264 нового украинского Гражданского кодекса таким образом, что с совершением иска к одному из нескольких должников прерывается течение давности по требованиям к должнику который является ответчиком, а если предъявлен иск в части требования, право на которое имеет истец, течение исковой давности по именно этой части требования прерывается и начинает течь заново. Следовательно, в отношении требований к другим должникам или части долга, не охватываемых предъявленным иском, исковая давность не прерывается [15, с. 110–111]. Такое толкование очевидно является ошибочным, но, не в последнюю очередь, оно вызвано недостаточной четкостью самого нормативного правила, о чем уже указывалось в литературе.

На самом деле, прерывание исковой давности предъявлением иска касается только другой (непредъявленной) части требований, право на которые имеет истец, и к другим, чем указанные в иске, должникам. Только данное охранительное право продолжает существовать, и только в этом случае имеется смысл нового течения давности после предъявления иска. Иными словами, это единственно возможная для прерывания течения давностного срока предъявлением иска ситуация, когда иск предъявлен к одному из нескольких должников, или, когда предметом иска является лишь



часть требования, право на которое имеет кредитор. При этом исковая давность прерывается в отношении требований к другим, чем ответчик, лицам и с другим предметом. По этим требованиям, не охваченным предъявленным иском, начинается и заканчивается новый давностный срок. Именно так следует воспринимать положения ч. 2 ст. 264 ГКУ. Их, хотя и с определенными замечаниями технического характера, необходимо признать изложенными правильно по сути. Ведь, учитывая реальную юридическую природу материального права на иск и его темпорального опосредования, действующий подход кардинально изменил неудачную редакцию, которая находилась в ст. 79 ГК УССР.

Правильность высказанные доводы подтверждается наличием значительных споров и расхождений среди авторов предыдущих правовых конфигураций, отсутствием устойчивой и для всех приемлемой концепции, а также тем широким разночтением и парадоксальными ситуациями, которые имеют место в правоприменительной практике при применении старых подходов. К аргументам в пользу именно такого толкования перерыва давности с предъявлением иска можно отнести и доктринальные исследования, которые были проведены в разные годы, и международные правовые акты.

Очевидно, что ученые-цивилисты на протяжении длительного периода изучения исследуемой сейчас проблематики просто не могли не видеть противоречия реалий и искусственно созданной теоретической надстройки, которая реализовывалась в практической плоскости. В то же время, соответствующие научные работы не имели достаточно глубокого аналитического содержания и не отличались комплексностью. Конечно, время от времени отдельные авторы акцентировали внимание на нелогичности давностного течения после предъявления иска по тем же притязаниями, которые уже реализованы. Так, И.Б. Новицкий указывал, что при решении судом спора по существу положения закона о прерывании исковой давности с предъявлением иска не имеют силы, для истца отпадает необходимость и возможность обращаться с новым иском, поэтому отпадает и вопрос об исковой давности [13, с. 90].

Б.Б. Черепакхин, анализируя данный вопрос, достаточно справедливо указывает на практическую нереальность нового течения исковой давности по данным требованиям после предъявления иска, прав-

да, все-таки оставляя теоретическую возможность его возникновения [14, с. 88]. Однако, предостережения автора выглядят неубедительно и практикой не подтверждаются. Поэтому предложенное им толкование прерывания исковой давности в случае предъявления иска в понимании продолжающегося перерыва (промежутка времени) до возможного начала нового течения не имеет практической ценности, а только запутывает ситуацию. Заслуживает внимания позиция И.Е. Энгельмана, который практически отождествляет прерывание с прекращением исковой давности. Ученый утверждает, что одинаковый правовой результат достигается после надлежащего предъявления иска и после добровольного устранения нарушения обязанным лицом охранительно-правовой обязанности, и в том, и в другом случае право на иск прекращается [4, с. 447]. Как видим, общим во всех приведенных теориях есть, во-первых, то, что в результате прерывания исковой давности приостанавливается дальнейшее течение данного давностного срока, а, во-вторых, что срок давности после надлежащего предъявления иска теряет всякое существенное значение. Это было весьма важным постулатом, хотя он в свое время не получил подробного правового обоснования и нормативной регламентации.

В современной украинской литературе также звучали высказывания о том, что после принятия судебного решения вопрос об исковой давности становится неактуальным. В частности, С. Горовец справедливо указывает на бессмысленность дальнейшего течения исковой давности после вынесения судом решения по существу спора, поскольку после этого исчезает непосредственный объект, который нуждается в защите (нарушенное право или интерес) [15, с. 103–105]. Данная позиция является существенным шагом вперед по сравнению с той, которая заключалась в исчислении нового общего давностного срока от предъявления иска до истечения трехлетнего периода, безотносительно к ходу судебного рассмотрения спора [16 с. 7]. Однако, на наш взгляд, необходимо пойти дальше и четко определиться, что, независимо от течения дальнейшего рассмотрения дела, надлежащее предъявление иска прекращает исковую давность по требованиям определенного лица того же содержания и к тому же должнику, а не прерывает ее.

Из проведенного исследования следует сделать определенные **выводы**. Не вызывает сомнений тот факт, что:

1. Новый давностный срок начинает свой ход сразу после момента прерывания.
2. При предъявлении в установленном порядке иска прерывается только исковая давность по требованиям данного кредитора к другим солидарным должникам или относительно другой части того же самого (предъявленного) требования. Что же касается материального права на иск, то оно в реализованном объеме при подаче иска прекращается. Следовательно, и срок существования данного права – исковая давность также прекращается. Это происходит в связи с невозможностью повторного осуществления уже реализованного права. В свете изложенного вполне наглядной потребностью времени является корректировка законодательства в данной сфере, в результате чего должно утвердиться правило о прекращении исковой давности с предъявлением иска надлежащим образом. Такой результат следует рассматривать как общее правило. Из него, как это обычно бывает, будут определены исключения. Это касается прерывания исковой давности по требованиям к другим солидарным должникам при предъявлении иска к одному из них или по остальным требованиям при предъявлении иска за его частью. И именно как исключение, а не как правило, должна квалифицироваться правовая норма, отраженная в настоящее время в ч. 2 ст. 264 ГКУ.

Список использованной литературы:

1. Лебедева К.Ю. Исковая давность в системе гражданско-правовых сроков : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2003. 243 с.
2. Постановление Кассационного гражданского суда Верховного Суда от 23 мая 2018 г. по делу № 216/5756/15-с. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74342577>.
3. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України : в 4 т. / Ярема А.Г., Карабань В.Я., Кривенко В.В., Ротань В.Г. Київ : «АСК», Севастополь : Інститут юридичних досліджень, 2004. Т. 1. 928 с.
4. Энгельман И.Е. В давности по русскому гражданскому праву. Историко-догматическое исследование. Москва : Статут, 2003. 511 с.
5. Попов Б.В. Исковая давность. Текст и комментарий к ст. 44–51 Гражданского кодекса РСФСР. Москва : Право и жизнь, 1926. 32 с.



6. Гражданское и семейное право Украины / отв. ред. Е.О. Харитонов. Москва : Одиссей, 1999. 544 с.

7. Ильиных К.И. Действие исковой давности в советском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 1973. 22 с.

8. Гурвич М.А. Пресекательные сроки в советском гражданском праве. Москва : ВЮЗИ, 1961. 80 с.

9. Вострикова Л.Г. Сроки осуществления защиты гражданских прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2000. 159 с.

10. Головкин А.А. Действие исковой давности в советском гражданском праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1953. 14 с.

11. Иоффе О.С. Советское гражданское право. Москва : Юрид. лит., 1967. 494 с.

12. Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Москва : Высшая школа, 1985. Т. 1. 544 с.

13. Новицкий И.Б. Сделки. Исковая давность. Москва : Госюриздат, 1954. 247 с.

14. Черепанин Б.Б. Исковая давность в новом советском гражданском законодательстве. Актуальные вопросы советского гражданского права. Москва : Юрид. лит., 1964. Вып. 36. С. 71–93.

15. Горовець С. Переривання позовної давності: сутність і призначення. *Юридичний журнал*. 2005. № 12 (42). С. 102–111.

16. Бежевец А., Михайлова А. Вопросы проблемного долга. *Юридическая практика*. 2003. № 24. С. 1–7.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гуйван Петр Дмитриевич – кандидат юридических наук, заслуженный юрист Украины, профессор Полтавского института бизнеса

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Guyvan Petr Dmitriyevich – Candidate of Law Sciences, Honored Lawyer of Ukraine, Professor of the Poltava Institute of Business

lawjur01@rambler.ru

УДК 340.15(470)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КИРИЛЛА ТРИЛЕВСКОГО

Татьяна ГУМЕНЮК,
аспирант Университета экономики и права «КРОК»

АННОТАЦИЯ

В статье раскрыты особенности политико-правовой деятельности известного украинского адвоката, общественно-культурного и общественно-политического деятеля Кирилла Трилевского. Проанализированы общественно-политические факторы, повлиявшие на особенности его деятельности. Отражено вклад деятеля в развитие отечественного правозащитного движения второй половины XIX – начала XX вв., а также в становление политико-правовой мысли в украинских землях в указанный период. Показано содержание парламентской деятельности Кирилла Трилевского как посла австро-венгерского парламента по вопросу отстаивания прав и свобод родного народа.

Ключевые слова: Австро-Венгерский парламент, государство, Кирилл Трилевский, право, юрист.

POLICY AND LEGAL ACTIVITY OF KIRIL TRYLOVSKY

Tatiana GUMENYUK,
Postgraduate Student at the “KROK” University

SUMMARY

The article reveals the peculiarities of the political and legal activities of the well-known Ukrainian lawyer, public-cultural and social-political figure Kirill Trilovsky. Socio-political factors that influenced the peculiarities of its activity are analyzed. The contribution of the figure to the development of the domestic human rights movement of the second half of the XIX – beginning of the XX century, as well as to the formation of political and legal thought in the Ukrainian lands during this period is reflected. The content of the parliamentary activity of Kirill Trilovsky as an ambassador to the Austro-Hungarian parliament on the issue of defending the rights and freedoms of the native people is shown.

Key words: the Austro-Hungarian Parliament, lawyer, state, law, Kiril Trylovsky.

Постановка проблемы. Развитие отечественной историко-правовой науки на современном этапе предопределяет потребность исследования жизни и деятельности лиц, которые сыграли значительную роль в формировании украинской государственности. Их творческое наследие тесно связано с процессами становления украинского государства и права, а научные разработки и концепции не потеряли актуальность и до сих пор. Исследование политико-правовой деятельности Кирилла Трилевского имеет большое значение для осознания сути процессов государственного строительства, которые происходили в украинских землях во второй половине XIX – начале XX вв., понимание их значения для становления отечественного государства и права.

Актуальность темы исследования. Изучение политического и право-

вого аспекта деятельности Кирилла Трилевского выделяется чрезвычайной актуальностью в современной историко-правовой науке. Исследование его вклада в процессы отечественного государственного строительства дает возможность установить основные тенденции становления государственно-правовых институтов в Украине, проследить закономерности развития украинской государственности.

Состояние исследования. Исследованию личности К. Трилевского уделили много внимания таких ученых как Т. Андрусак, С. Баран, А. Бойчук, Л. Бойчук, В. Кульчицкий, В. Костицкий, М. Петрив, О. Святоцкий и другие. Однако политико-правовая деятельность К. Трилевского в трудах отмеченных ученых не нашла надлежащего комплексного отражения и потому, считаем, данный



вопрос нуждается в более детальном изучении.

Целью и задачей статьи является установление особенностей политико-правовой деятельности Кирилла Трилевского и изучение ее значения для развития украинской государственности.

Изложение основного материала. Кирилл Иосифович Трилевский родился 6 мая в 1864 г. в селе Богутин на Тернопольщине. Сначала он учился в школах Золочева и Бродов, а потом продолжил учебу в гимназии в Коломые. Именно из этого периода он начинает интересоваться общественно-политическими движениями в западноукраинских землях, становится членом тайного ученического кружка. После гимназии К. Трилевский поступает на юридический факультет Черновицкого университета, а впоследствии продолжил юридические студии во Львовском университете. Завершив учебу он активно начинает заниматься научной деятельностью. Итогом его творческих поисков стала защита докторской диссертации в Кракове в 1894 г. Плодотворную научную деятельность он тесно сочетает с практической, открыв адвокатское бюро в Коломые и сдав адвокатский экзамен во Львове этого же года.

Еще будучи студентом он становится членом Русско-Украинской Радикальной партии, где созрели его политические убеждения и сформировалось направление дальнейшего творческого пути. Благодаря своим талантам и личным качествам в сфере политической деятельности в конце октября в 1898 г. К. Трилевского избирают в Главную Управу партии, где он вместе с И. Франком и М. Павлыком формулируют вектор деятельности политической силы. Постепенно К. Трилевский получил известность среди населения края. Сообща с другими партийными руководителями он проводил активную агитацию в кругах украинских крестьян и рабочих. Сложность такой работы заключалась в том, что польско-украинские отношения имели напряженный характер, кроме того, не было единства среди населения в политическом вопросе. Поэтому идеи радикального движения часто приходилось распространять, преодолевая национальное неведение и инертность населения [1, с. 7].

Надо отметить, что как и большинство тогдашних адвокатов, будучи представителем интеллигенции, он активно участвует в общественно-политической жизни края. Рядом с предоставлением квалифицированной профессиональной помощи, К. Трилевский много работал в агитационной, культурно-просветительской и организационной работе среди местных жителей. Это было полностью оправдано, поскольку, как замечает исследовательница Н. Мысак, «на відміну від суддів і нотаріусів, які належали до державних службовців, адвокати мали змогу займатися законотворчою діяльністю, як послали до Галицького сейму чи австрійського парламенту, брати участь у суспільно-політичних та культурних процесах» [2, с. 28].

В ходе такой просветительской деятельности были основаны ячейки читален «Просвितы», «Народных Союзов», народных библиотек. Первый «Народный Союз» был создан в с. Кыданци Коломыйского уезда. Характерно, что Коломыйский уезд стал ареалом активной деятельности Радикальной Партии, базой которой стало местное общество «Народная Воля», основанное в мае 1893 г. Первым ее председателем было избрано И. Франка, секретарем – К. Трилевского, казначеем – М. Павлыка. Состоянием на середину июня 1894 г. местная «Народная Воля» насчитывала больше 685 членов [3, с. 208]. Впоследствии организация значительное внимание уделяла изданию газеты «Хлебороб», которая имела тираж 1 000 экземпляров и 900 постоянных подписчиков. Издание подавало детальные отчеты партийной работы среди крестьян. В обществе была также создана специальная заимообразная касса для партийных потребностей.

Главное место в общественной и политической деятельности К. Трилевского заняло создание общественных организаций и ячеек культурно-патриотического воспитания. Так в конце 1899 г. он осуществил попытку создать спортивно-пожарную организацию, однако местные власти не сочли возможным ее регистрировать, предложив усовершенствовать некоторые пункты устава организации. После редактирования документа деятель 5 мая в 1900 г. официально регистрирует в с. Завалля Снятынского

уезда первую в Галичине украинскую спортивно-пожарную организацию «Сич». Заметим, что кроме физического развития молодежи и обеспечения пожарной безопасности целью существования организации стало распространение образования, организация общественной жизни, развитие культурного движения [1, с. 8]. Как заметил исследователь М. Петрив: «Січ» ставила перед собою і політичні цілі. Вони виступали за загальне виборче право, розширення мережі українських шкіл, приєдналися до боротьби за відкриття українського університету у Львові. Це одразу ж викликало нагітку з боку галицької крайової адміністрації, проте січовий рух набрав справді масового характеру» [4, с. 435]. Характерно, что К. Трилевский как профессиональный юрист разрабатывал надлежащую правовую базу деятельности обществ. Создавая им организационную форму и содержание, он совершенствовал нормативно-правовые основы их функционирования, отстаивал их политико-правовой статус в государстве.

Таким образом, учредив в Снятынском, а в дальнейшем и в Коломыйском уездах подобные организации, К. Трилевский стал основателем украинского сечевого движения на западноукраинских землях. Его деятельность способствовала тому, что украинский народ постепенно начинал осознавать личное единство и уникальность как единой культурной нации со своей историей.

Качественным результатом политико-правовой деятельности Кирилла Трилевского стало его избрание в 1907 г. в Палату Послов Государственного Совета в Вене, как кандидата от радикальной партии. Благодаря личной общественной активности он завоевал доверие большинства избирателей, а среди всех депутатов парламента получил чрезвычайно большую поддержку населения (44 тыс. голосов, победив в двух избирательных округах) [5, с. 1].

Парламентские выступления К. Трилевского имели огромный общественный резонанс. При каждом удобном случае он разоблачал злоупотребление местной польской администрации. Сам политик по этому поводу отмечал: «Ставши послом до віденського парламента в 1907 році, вносив багато інтерпеляцій і довів до того, що у моїм



виборчим окрузі Коломия-Косів жандарми боялися злочинно поводитися з арештованими селянами. За Польщі поліцаї стали всесильними і безкарними» [1, с. 75]. Нужно отметить, что издевательство над заключенными стало чрезвычайно распространенным явлением в то время.

На преступные действия со стороны польской администрации в Галичине в отношении к местным крестьянам К. Трилевский указывал 22 июля в 1907 г. во время дебатов по поводу бюджетных вопросов. Он произнес речь под названием: «Проч із шляхтою! Проч із єї посіпаками!» [6]. Речь была переведена на украинский язык его помощником І. Чупреем и напечатана отдельной брошюрой под одноименным названием.

Данная речь подавала сведения о многочисленных фактах грубых нарушений, особенно во время выборов, которые имели место в Галичине, а также о легальной бескомпромиссной борьбе, которую проводил политик в Австрийском парламенте. Сам деятель по этому поводу отметил: «В тій промові я старався здемаскувати польсько-шляхетську кліку, що панувала в Галичині, та її слуг, польських бюрократів, передовсім суддів і прокурорів. З історії наводив факти знущань польських дідичів над українськими селянами... Я мусів наглядно показати, як виглядає на практиці галицько-польське судівництво, зокрема в політичних справах» [1, с. 183–184].

По убеждению К. Трилевского проблемная ситуация в Галичине объяснялась тем, что польский дух с его пренебрежением и притеснением народа, с глубоким игнорированием законов с момента прекращения существования Речи Посполитой не только не исчез, но и еще больше распространился. Польские шляхтичи во второй половине XIX ст. пытались пролоббировать все руководящие должности в Галичине для своих ставленников. Как заметил по этому поводу исследователь Т. Андрусак, «державний устрій, збудований на куріальній системі, якнайкраще відповідав інтересам шляхти, котра використовувала для своїх цілей, для збереження свого впливу і панування як загальнодержавні, так і крайові представницькі органи» [7, с. 129].

В связи с этим, по мнению К. Трилевского, если даже представители других социальных групп займут должность в структурах государственной власти или краевого самоуправления, то главные, наивысшие должности в Галичине все равно будут оставаться преимущественно в руках шляхты.

Так как большинство ключевых должностей занимали именно поляки, они сконцентрировали в своих руках всю власть в крае. Такая ситуация привела к открытой дискриминационной политике против украинского народа. Характерно, что К. Трилевский в своей политико-правовой деятельности не только раскрывал содержание злоупотребления польских чиновников, но и основательно исследовал их правовой аспект. В первую очередь речь идет о многочисленных нарушениях прав общин, злоупотребления при формировании органов местного самоуправления и вмешательства государственных административных органов в их деятельность.

Депутатская деятельность К. Трилевского неразрывно связана с вопросами защиты прав украинского народа. Особенно важным он считал предоставить этому вопросу международного значения. В 1908 г. по инициативе деятеля и сообща с Т. Масарыком в Праге проведено масштабное вече, где была поинформирована чешская общественность о сплошных преследованиях украинского народа представителями польской администрации края [8, с. 30]. Подобные мероприятия политик анонсировал по территории Австрии и всей Европы.

В июле в 1911 г. К. Трилевского опять избрано депутатом в Государственный совет. Кроме него в парламент вошли еще несколько представителей радикальной партии: Л. Бачинский, П. Лаврук, М. Лагодинский, В. Стефаньк. В этом же месяце в Вене состоялось коллективное совещание новоизбранных депутатов, посвященное проблеме парламентской организации. Планировалось ввести единственное украинское представительство в Государственном совете.

В 1913 г. были объявлены очередные выборы в Галицкой краевой сейм. Уже 22 мая этого же года опубликовано соответствующее сообщение, направленное политическим силам. На

выборах, которые состоялись 30 июня в 1913 г. К. Трилевского было избрано послом Галицкого краевого сейма. Проводя активную политическую деятельность он вошел в состав «Украинского соймового клуба», где продолжил борьбу за права родного народа.

Выводы. Таким образом политико-правовая деятельность К. Трилевского характеризуется борьбой за права украинского населения в противоборстве с притеснениями тогдашней польской администрации. Особенно ярко она проявилась во времена его депутатской деятельности. Сочетание адвокатского опыта и парламентской деятельности способствовало отстаиванию прав не только галичан, но и представителей других народов и национальностей в противостоянии с тогдашней властью.

Список использованной литературы:

1. Трильовський К. З мого життя. Київ – Едмонтон – Торонто : Вид-во «ТАКСОН», 1999. 278 с.
2. Мисак Н. Галицькі адвокати наприкінці XIX – на початку XX століття: національна ідентифікація і професійна діяльність. *Україна – Польща: історична спадщина і суспільна свідомість* / відп. ред. М. Литвин ; Національна академія наук України, Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича. Львів, 2012. Вип. 5. С. 26–37.
3. Томчик Р. Політична діяльність Кирила Трильовського у 1890–1914 рр. *Вісник Тернопільського національного педагогічного університету імені В. Гнатюка «Україна-Європа-Світ»*. 2009. Вип. 2. С. 206–211.
4. Петрів М.Й. Українські адвокати: державні, громадські, політичні та культурноосвітні діячі кінця XIX – першої половини XX ст. Кн. 1. Київ : Вид-во «ЮСТІНІАН», 2014. 544 с.
5. Громадський голос. 21 травня 1907 р. С. 1.
6. З діяльності д-ра Кирила Трильовського як посла до Ради Державної. Накладом І. Чупрея. Друковано в друкарні Михайла Білоуса в Коломиї. Коломия, 1911. 12 с. Передрук / упорядник І. Монолатій. Коломия, 1993. 15 с.
7. Андрусак Т. Правові погляди Кирила Трильовського. *Вісник*



Львівського університету. Серія : юридична. 2000. Вип. 35. С. 121–130.

8. Бойчук А. Політико-правові погляди Кирила Трильовського. *Вісник Одеського національного університету. Правознавство. 2009. Т. 14. Вип. 9. С. 29–36.*

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гуменюк Татьяна Владимировна – аспирант Университета экономики и права «КРОК»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gumenyuk Tatiana Vladimirovna – Postgraduate Student at the “KROK” University

jurnalkultura@ukr.net

УДК 340:325.1:351

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В УКРАИНЕ¹

Елена ДЕРИЙ,

кандидат юридических наук,
ассистент кафедры нотариального и исполнительного процесса и адвокатуры
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Антон КРЫЖЕВСКИЙ,

кандидат исторических наук,
ассистент кафедры истории права и государства
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы проблемные аспекты нормативно-правового регулирования образовательных миграционных процессов в Украине. Проанализированы законодательные акты, составляющие основу государственной образовательной миграционной политики. Авторы отмечают, что регулирование образовательной миграции осуществляется с двух сторон: регулирование миграции и регулирования образования.

Статья является авторской попыткой обосновать мнение, что регулирование образовательной миграции населения в Украине напрямую зависит от реализации Стратегии государственной миграционной политики Украины на период до 2025 г. В статье содержится анализ статистических данных по образовательной миграции студентов из Украины в другие страны и динамики роста количества украинцев на обучении в зарубежных университетах с 2009 по 2017/2018 гг. Указаны основные причины, по которым украинские выпускники выбирают зарубежные высшие учебные заведения. Определены основные угрозы для национальной безопасности и потенциальные возможности компенсации образовательных миграционных потерь.

В статье обоснована целесообразность совершенствования системы государственного управления образовательными миграционными процессами в Украине с учетом глобалистических тенденций на нормативном уровне. Предложены направления стабилизации и методы эффективного регулирования образовательной миграции в Украине.

Ключевые слова: образовательная миграция, правовое регулирование, миграционная политика, академическая мобильность, трансграничное образование.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF EDUCATIONAL MIGRATION IN UKRAINE

Elena DERIY,

Candidate of Law Sciences,
Assistant at the Department of Executive and Notarial Process and Advocacy
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Anton KRYZHEVSKIY,

Candidate of Historical Sciences,
Assistant at the Department of History of Law and State
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article deals with the problematic aspects of regulatory regulation of educational migration processes in Ukraine. The legislative acts that form the basis of the state educational migration policy are analyzed. The authors note that the regulation of educational migration is carried out on two sides: regulation of migration and regulation of education.

¹ Научное исследование проведено в рамках госбюджетной темы №19БФ042-01М «Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України».



The article is an author's attempt to substantiate the view that the regulation of educational migration of the population in Ukraine depends directly on the implementation of the Strategy of the state migration policy of Ukraine for the period up to 2025. The article analyzes statistical data on the educational migration of students from Ukraine to other countries and the dynamics of the growth of the number of Ukrainians studying at foreign universities from 2009 to 2017/2018. The main reasons why Ukrainian graduates choose foreign higher education institutions are indicated. The main threats to national security and the potential for compensation for educational migration losses have been identified.

The article substantiates the expediency of improving the system of state management of educational migration processes in Ukraine, taking into account global trends at the normative level. Stabilization directions and methods of effective regulation of educational migration in Ukraine are proposed.

Key words: educational migration, legal regulation, migration policy, academic mobility, cross-border education.

Постановка проблемы. В условиях реформы системы высшего образования, обеспечение его выхода на мировой рынок экспорта образовательных услуг, одним из наиболее распространённых видов миграции стала образовательная миграция, приобретающая все более широкие масштабы. Вследствие возникает необходимость удерживать образовательных мигрантов, обладающих квалификационными характеристиками и социальными параметрами, поддерживающих развитие страны. Однако действующее законодательство не вполне соответствует тем проблемам, с которыми столкнулась в этой сфере Украина.

Образовательная миграция является предметом значительного интереса представителей различных наук: права, демографии, экономики, статистики, культурологии, антропологии, политологии и др., – так объяснить многообразие ее аспектов, причин и последствий не представляется возможным в рамках одной отдельной науки.

Состояние исследования. Сегодня в Украине миграцию исследует большое количество ученых разных областей знаний. Ее социокультурный и психологический смысл в разные исторические периоды исследовали С. Сирополко [1], А. Капитанец [2], Л. Курий [3], К. Дате и В. Дате [4]. Региональные особенности процессов образовательной миграции и связанные с ними направления региональной политики отражены в публикациях Т. Драгунова, Л. Семив [5]. Перспективы роста объемов экспорта и импорта образовательных услуг, а также миграционные риски, связанные с оттоком социально мобильной и талантливой молодежи из Украины, обучением иностранных студентов в стране, является предметом исследований в трудах С. Мельник, В. Матросова [6], Каленюк [7], А. Ананка [8].

Фундаментальный анализ демографических, культурных и экономиче-

ских процессов в мире, которые будут определять формирование глобальной «карты» образования, направления и мощность региональных потоков образовательной миграции, осуществлено в работе российских ученых В. Ефимова и А. Лаптевой [9].

Комплексный характер имеет исследование глобализационных процессов в образовании и трансграничной мобильности студентов, проведенное Н. Варгезе под эгидой ЮНЕСКО [10]. Тенденции мобильности студентов в европейском образовательном пространстве в условиях реализации основных задач Болонского процесса освещены в аналитическом отчете европейских исследователей в рамках работы EACEA P9 Eurydice (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency) [11].

Также образовательной миграции посвящены научные исследования О. Гринькевич [12], Г. Смалійчук [13], А. Биляковской [14]. Подход авторов к исследованию проблемы образовательной миграции заключается в поиске ее причин и мотивов. Аспект правового регулирования и влияния государственной политики на процесс образовательной миграции пока остается вне поля зрения ученых.

Целью данного исследования является обоснование основных направлений правового регулирования процессов образовательной миграции в интересах национальной безопасности и сохранения интеллектуального потенциала Украины.

Изложение основного материала. На современном этапе чрезвычайно актуальной для Украины является проблема совершенствования миграционной политики. Еще в Декларации о государственном суверенитете было провозглашено, что Украина регулирует иммиграционные процессы. Закрепив демократические принципы построения Украинского государства, Конституция Украины (ст. 33) гарантирует свободу

передвижения, свободный выбор места жительства, право свободно оставлять территорию Украины. В ней нашли отражение положения о равных правах иностранцев, легально находящихся в Украине, возможность приобретения убежища на ее территории и т. д. (ст. 26).

Правовое регулирование миграционных процессов в Украине осуществляется на основе ряда законов, а именно: «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», «О гражданстве», «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите», «Об иммиграции», «О внешней трудовой миграции», «О свободе передвижения и свободном выборе места проживания в Украине», «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины» но непосредственно регулированию образовательной миграции посвящены лишь отдельные статьи.

Тем не менее, на протяжении многих лет украинские законодатели обсуждали необходимость создания единого основополагающего нормативно-правового акта в сфере регулирования миграции. Учитывая глобальные тенденции роста международных миграционных потоков, отсутствие продуманной миграционной политики в Украине может привести к серьезным социально-экономическим и культурным проблемам. К тому же потребность в формировании концепции государственной миграционной политики обусловлена не только внутривнутриполитическими факторами, но и обязательствами Украины относительно международного сообщества. В 2000-х гг. одним из требований Европейского Союза по установлению с Украиной безвизового режима было формирование стратегии государственной миграционной политики, которая позволила бы создать единый централизованный орган власти по вопросам миграции и внедрение единого государственного демографического реестра.



Необходимость совершенствования системы государственного управления миграционными процессами в Украине на нормативном уровне впервые определена Концепцией государственной миграционной политики [15]. В этом документе ключевыми элементами миграционной политики Украины определены: правовая, демографическая, экономическая и социальная политики. Образовательная же политика важной составляющей впервые была определена в 2017 г. в Стратегии государственной миграционной политики Украины на период до 2025 г. [16]. В частности, ею установлено, что продвижение программ образовательного обмена должно осуществляться через реализацию права на академическую мобильность.

При этом в Стратегии отмечено, что негативные последствия эмиграции не могут быть уменьшены путем прямого законодательного и административного регулирования. Соответственно, миграционная политика Украины требует комплексного подхода, ключевыми факторами, которые требуют оценки для определения направлений государственной миграционной политики, является демографическая и экономическая ситуация, состояние социально-правовой защищенности работников, а также образовательная политика.

Таким образом, правовое регулирование образовательной миграции осуществляется с двух сторон: регулирование миграции и регулирование образования. Регулирование миграции происходит в рамках миграционной политики, которая определяется как «система правовых, финансовых, административных и организационных мер государства и негосударственных учреждений по регулированию миграционных процессов с позиций миграционных приоритетов, количественного и качественного состава миграционных потоков, их социальной, демографической и экономической структуры» [17, с. 23]. Регулирование образования происходит в рамках образовательной политики, которую определяют как «совокупность целей, задач, принципов, программ и основных направлений деятельности органов управления образованием, направленных на организацию научно-методического и внедренческого сопровождения стратегии развития образования» [18, с. 22].

В действующем законодательстве нет четкого определения поня-

тия «образовательная миграция» или «образовательный мигрант», хотя данное понятие множество раз встречается как в законах, так и в подзаконных актах. Представляется, необходимость закрепить их определение на законодательном уровне, поскольку это четко определит предмет регулирования миграционного законодательства и круг субъектов миграционных отношений. Конечно, отсутствие этого определения в понятийном аппарате миграционного законодательства не препятствует осуществлению правового регулирования статуса мигрантов, прибывших в Украину с целью обучения, однако законодательное закрепление образовательной миграции в отдельное направление миграционных потоков наравне с «трудовой миграцией» будет способствовать конкретизации принятия точных решений по продвижению страны на мировой рынок образования и обретению международного влияния. Это послужит последующей ориентацией миграционной политики на удержание востребованных на рынке труда категории мигрантов, которые обладают необходимыми для развития страны квалификационными характеристиками и социальными параметрами.

Характеризуя сущность образовательной миграции, О.С. Гринькевич определяет ее как, массовое социокультурное явление, связанное с перемещением людей за пределы региона или страны постоянного проживания с целью повышения своего образовательного уровня, получение новых знаний [19, с. 254–264]. По своей сути образовательная миграция предполагает временное пребывание на территории расположения учебного заведения с последующим возвращением мигранта к прежнему месту жительства. Она, с одной стороны (с позиции территорий прибытия-выбытия), может рассматриваться как совокупность перемещений образовательных мигрантов, а с другой (с позиции образовательного мигранта) – как совокупность перемещений для достижения цели миграции [20]. Вместе с понятием «образовательная миграция» дополнительно используются также термины «академическая мобильность», «трансграничное образование», «учебная миграция», «эмиграция через образование», характеризующие процессы перемещения человека с целью получения образования или проведения научных исследований.

Под трансграничным образованием (ТГО) понимают «все виды программ высшего образования или иных типов образовательных услуг, при предоставлении которых их потребители (учащиеся, студенты, слушатели) находятся за пределами страны происхождения образовательной организации, предоставляющей диплом» [7, с. 55–62]. Исследуя процессы глобализации в образовании и формирование международных рынков образовательных услуг, И. Каленюк выделяет две основные формы распространения ТГО: 1) обучение студентов в зарубежном вузе в течение ограниченного периода или всего срока обучения; продвижение собственных учебных программ в традиционной форме через создание представительств, филиалов; 2) образовательные программы за рубежом через ресурсы электронного, дистанционного обучения; франчайзинг образовательных программ (до 75% всего экспорта образовательных услуг) – предоставление иностранному провайдеру исключительных прав на осуществление собственной образовательной программы за рубежом. Таким образом, трансграничное образование не всегда предполагает физическое перемещение человека в другой регион или страну мира с целью обучения.

В документах европейских стран по вопросам международного сотрудничества в сфере образования, в том числе и в актах Министерства образования и науки Украины, в качестве базового используют понятие академической мобильности. «Академическая мобильность предполагает участие студентов в учебном процессе другого высшего учебного заведения (в Украине или за рубежом), прохождение учебной или производственной практики, проведение научных исследований с возможностью перезачета в установленном порядке освоенных учебных дисциплин, практик и т. д.» [21]. В документах Болонского процесса, участником которого с 2005 г. является Украина, различают два вида академической мобильности: вертикальную и горизонтальную. Под вертикальной подразумевают полное обучение студента в зарубежном университете, а под горизонтальной – обучение в течение ограниченного периода.

Сравнение сути и сферы использования понятийного аппарата иссле-



дования процессов глобализации в высшем образовании, дает основания утверждать, что общим в понятиях образовательной миграции, трансграничном образовании и академической мобильности является смысл соответствующего процесса – получение человеком образования определенного уровня в нескольких образовательных организациях или за пределами региона или страны своего постоянного проживания. В то же время, учитывая тот факт, что в условиях развития информационной экономики «образовательные события индивидуальности выходят за пределы школ и университетов» [22], и поэтому не ограничиваясь академической мобильностью, можно утверждать, что для обозначения процессов социальной мобильности в сфере образования наиболее полным по содержанию понятием является «образовательная миграция». Академическую мобильность и трансграничное образование можно считать основными институциональными формами образовательной миграции, поскольку первая предусматривает перемещение между академическими учреждениями, а вторая – между странами (включая дистанционное) в процессе получения образования.

12 августа 2015 г. Кабинет Министров Украины утвердил Постановление № 579 «Об утверждении Положения о порядке реализации права на академическую мобильность» (далее – Положение). Положение устанавливает порядок организации программ академической мобильности для участников образовательного процесса отечественных высших учебных заведений (научных учреждений) на территории Украины или за ее пределами и участников образовательного процесса иностранных высших учебных заведений (научных учреждений) на территории Украины.

Согласно положению, право на академическую мобильность может быть реализовано на основании международных договоров о сотрудничестве в области образования и науки, международных программ и проектов, договоров о сотрудничестве между отечественными высшими учебными заведениями (научными учреждениями) или их основными структурными подразделениями, между отечественными и иностранными вузами (научными учреждениями) и их основными структурными подразделениями.

Кроме этого, право на академическую мобильность может быть реализовано отечественным участником образовательного процесса по собственной инициативе при поддержке администрации отечественного вуза (научного учреждения), в котором он учится или работает, на основе индивидуальных приглашений.

Положением определено, что цели, задачи и общие правила обеспечения и реализации права на академическую мобильность должны соответствовать основным принципам Совместной декларации министров образования Европы «Европейское пространство в сфере высшего образования», состоявшейся в г. Болонья 19 июня 1999 г. (Болонская декларация).

По данным аналитического центра CEDOS, который пока что единственный проводил исследования по образовательной миграции студентов из Украины в соседние страны и страны Европы, динамика роста количества украинцев на обучении в зарубежных университетах с 2009 по 2016 гг. составила 176%. В 2009/2010 учебном году количество украинцев, которые учились за рубежом составило 26 063 человек, а по состоянию на 2014/2015 учебный год – 59 648 человек.

Аналитики CEDOS называют два случая, при которых украинские студенты уезжают учиться за границу:

1. Возможности для обучения дома ограничены, но отдача от образования дома высока, поэтому они получают желаемое образование и возвращаются домой.

2. Возможности для обучения дома есть, но отдача от образования ниже, чем в стране назначения, поэтому они едут получать образование за границу с намерениями там остаться на постоянное жительство, причем, доказывают, что второй случай преобладает в мотивации украинских студентов учиться за рубежом. В основном студенты едут на учебу в страны, где высокое качество высшего образования, однако утверждать, что этот фактор решающий, нельзя. Студенты выбирают те страны, которые близки по языковому признаку, где большая диаспора и собственно присутствует «эффект страны» – страны с высокими затратами на образование и высокими потенциальными доходами студентов.

В 2016/2017 учебном году было 77 424 человек с украинским граждан-

ством, которые учились в заграничных университетах. Чаще всего едут в Польшу, Россию, Германию, Канаду, Чехию, Италию, США, Испанию, Австрию, Францию, Словакию. Эти страны получают более 90% всех украинцев, которые учатся за границей. Всего в течение последних десяти лет количество выросло более чем в три раза – с 24 104 до 83 424 человек (Таб. 1). Наибольший прирост обеспечили Польша, Россия, Чехия, Словакия, Австрия, Италия, Испания, Канада и Болгария [23].

По состоянию на 2015/2016 учебный год большинство украинских студентов, обучающихся в зарубежных университетах, выбирали общественные и гуманитарные специальности. В Польше на программах, которые можно отнести к этим широким областям знаний, учиться 56% и 13% соответственно. В Германии – 36% и 23% соответственно. В Австрии – 47% и 26% соответственно. В Испании – 48% и 14% соответственно. Такая популярность общественных и гуманитарных специальностей превышает показатели как среди украинских студентов, которые учатся в Украине, так и среди граждан упомянутых стран. То есть можно утверждать, что складывается определенный тренд, когда украинские студенты, выезжающие за границу, прежде всего ищут программ по изучению языков, экономики, финансов, менеджмента, маркетинга, журналистики, международных отношений и права. Зато естественные, физико-математические и инженерные специальности привлекают украинцев в немецких университетах – 18% и 14% соответственно. Однако в остальных странах точные науки не пользуются такой популярностью.

В некоторых странах обучение иностранных студентов бесплатное. Например, в Германии, обучение на немецкоязычной программе в государственном университете бесплатное, кроме сборов за регистрацию и страхование, которые являются скорее символическими. Подобная ситуация в чешских и французских государственных университетах.

В других странах в целом обучение платное, но есть специальные условия, при которых иностранный студент освобождается от платы. Например, в Польше при наличии карты поляка, то есть официально подтверждение польского происхождения, можно учиться бесплатно в государственных университетах. Впрочем, лишь десятая



Таблица 1

Количество украинских студентов за рубежом по учебным годам

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Польша	2831	3499	4879	6321	9620	14951	22833	30041	33370	37780
Россия	2773	4756	2578			4554	9458	11636	11440	11360
Германия	8121	8307	8305	8379	8521	8671	8842	9088	9638	9388
Канада	719	919	1052	1202	1609	2046	2466	2769	3425	
Чехия	717	891	1026	1202	1326	1522	1780	2137	2471	2652
Италия	783	1035	1303	1538	1741	1889	2169	2334	2536	2718
США	1716	1727	1583	1535	1490	1464	1551	1680	1817	1928
Испания	558	641	840	1114	1323	1418	1545	1612	1762	
Австралия	675	814	896	1038	1157	1176	1344	1458	1625	1690
Словакия	17	84	98	109	128	176	389	683	1169	1851

Составлено автором на основе источника: [23]

часть украинских студентов в польских университетах имеет такое право.

Кроме этого, часто страны или отдельные университеты предлагают стипендии для иностранцев, которые покрывают плату за обучение. Однако их количество незначительное. Например, в той же Польше такие стипендии получают менее 5% украинцев, которые там учатся.

Однако в целом в Польше и в большинстве стран, где есть украинские студенты, обучение в университетах для иностранцев платное. В конце концов обычно иностранные студенты являются важным источником заработка для университетов и даже целых стран. Например, в Украине, где стоимость обучения для иностранных студентов намного выше, чем контрактное обучение для украинцев.

Исследование CEDOS свидетельствует не столько о качественной работе польских образовательных рекрутеров, сколько об эффективности и результативности польской государственной политики в области образования. Одновременно это является доказательством неэффективности государственной политики в сфере образования украинских институтов власти. В то время как в мире в течение последних 25 лет набирает обороты тренд поддержки и развития инновационности образования как основы роста экономики страны, в Украине с начала 1990-х гг. наблюдаются другие тенденции.

С провозглашением государственной независимости Украины в течение более чем 20 лет образование не было приоритетной сферой развития государства. Доказательством тому является ряд фактов.

Во-первых, несмотря на созданную законодательную базу и ряд программ и концепций развития образования до 2013 г. отсутствовала целостная стратегия развития национального образования, законодательная база долгое время не обновлялась.

Во-вторых, пытаясь сохранить лучшее советской системы, украинское образование начиная с 1990-х гг. по ряду социально-экономических факторов погрязло в коррупции, нивелировалась престижность работы учителя и преподавателя.

В-третьих, количество общеобразовательных школ сократилось, но возросло число высших учебных заведений I–IV уровней аккредитации, особенно частных (период 2000–2010 гг.).

В-четвертых, ненадлежащее финансирование УВО (учреждений высшего образования), а отсюда, как следствие – сокращение квалифицированных преподавателей, отсутствие обновления материальной базы, получение ненужного рынку труда диплома – это те результаты государственной политики в сфере образования Украины, вызывающие миграцию выпускников школ. Чем больше углубляется кризис в образовании, в частности в высшем, тем больше растет количество украинцев, обучающихся за рубежом. Прежде всего это «Brain drain» и отток человеческого капитала – потенциальной квалифицированной рабочей силы. Ведь большинство студентов едут за границу на обучение с целью дальнейшего трудоустройства, а преподаватели и ученые охотно используют зарубежные образовательные возможности.

В противовес несовершенной государственной политике Украины в сфе-

ре образования, страны Европы, Россия и США проводят системную политику привлечения украинцев на обучение по различным программам. Спектр программ, предлагаемый украинцам, чрезвычайно широк: краткосрочные (семестровые, годовые) стажировки, обучение на бакалаврских и магистерских программах, докторские студии, постдокторские программы.

В частности, польские университеты, которые в конце 1990-х гг. – начале 2000-х гг. ощутили отток студентов в силу демографических причин, начали активную деятельность на зарубежных рынках образования. Масштабы развернутой деятельности впечатляют: широкая сеть рекрутеров, использование всех средств рекламы (Интернет, печатная, наружная, реклама в СМИ), предложение ознакомительных визитов.

Польское правительство одно из первых в 1990-х гг. начало развивать стипендиальные программы для обучения украинцев и количество таких образовательных возможностей с каждым годом растет. Государственные стипендии Польши для иностранцев – это один из элементов государственной политики на уровне с предоставлением карты поляка, которая тоже предоставляет возможность бесплатного обучения в Польше. Кроме того, иностранные студенты в Польше имеют разрешение на работу, что является еще одним преимуществом обучения в Польше. Это является примером того, что умеренная и целенаправленная государственная политика в сфере образования и международных отношений дает прирост иммигрантов, минимизирует потери от эмиграции поляков в другие страны Европейского Союза.



Зарубежный опыт регулирования миграционных процессов, позволяет констатировать, что подход к правовому регулированию образовательной миграции в странах Европы может быть эффективно применен в правовой системе Украины. Решение выявленных проблем, связанных с правовым регулированием образовательной миграции требует существенных изменений в действующее миграционное законодательство Украины.

Предлагаем развивать вектор эффективной государственной политики, направленной на привлечение украинцев за рубежа. Неотъемлемой составляющей такой политики могла бы стать государственная программа по работе с зарубежными украинцами (которая будет учитывать особенности миграции в разные страны и причины такой миграции). Программа должна содержать четкий план действий и зафиксированную ответственность отдельных органов власти за их реализацию. Необходимо создать отдельный орган, который будет заниматься разработкой и координацией выполнения такой программы. Также следует разработать программу возвращения и реинтеграции украинцев, которые получили образование за рубежом.

Выводы. Несмотря на начатое несколько лет назад реформирование украинской образовательной системы, ситуация с внешней образовательной миграцией в Украине продолжает ухудшаться. На это влияет ряд факторов: медленные реформы именно в высшей школе, ограниченность автономии вузов, проведение Операции Объединенных Сил на Востоке Украины. Кроме этого, Украина не проводит статистический учет студентов, уехавших за границу на учебу, вернувшихся или трудоустроившихся после его окончания. Так же отсутствует учет преподавателей и ученых, которые оставляют Украину с целью повышения своего профессионального уровня. Введение статистического учета этой категории мигрантов, по нашему мнению, создало бы основания для оценки и предупреждения потерь интеллектуального потенциала и человеческого капитала Украины.

Государственная политика в сфере образования Украины за время независимости, к сожалению, способствует усилению внешней образовательной миграции, а отток студентов на уче-

бу за границу увеличивается каждый год. Это приводит к снижению интеллектуального потенциала страны. Для уменьшения оттока студенчества из Украины целесообразно было бы усовершенствовать законодательство об образовании с учетом глобалистических тенденций, предоставить широкую автономию учреждениям высшего образования, создать более действенные нормативно-правовые основания и условия для сотрудничества с потенциальными работодателями, разработать образовательные программы с последующим трудоустройством выпускников. Кроме того следует перенять опыт западных соседей и создать благоприятные условия на нормативно-правовом, экономическом и социальном уровнях для компенсации миграционных потерь путем привлечения иностранных студентов.

Список использованной литературы:

1. Сірополко С. Історія освіти в Україні. Львів : Афіша, 2001. 664 с.
2. Капітанець О.М. Освітня міграція: погляд з проблеми. *Хроніка подій, повідомлення*. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/sre/2012_1/Hronika.pdf.
3. Курій Л. Інтернаціоналізація вищої освіти як засіб формування людського потенціалу в контексті міжнародних міграційних процесів. *Ukrainian Scientists World wide*. URL: <http://www.usw.com.ua/profiles/blogs/iinternacionalizaciya-vischoyi>.
4. Дате К. Принагідні думки про університети з української перспективи: провінційність у сфері вищої освіти перешкоджає формуванню нації. *Ukrainian Scientists World wide*. URL: <http://www.usw.com.ua/profiles/blogs/prinagidni-dumki-pro>.
5. Семів Л. Освітня міграція в Україні: особливості, оцінка, політика. *Економіка і управління*. 2011. № 4. С. 33–38.
6. Мельник С. Перспективи розвитку системи експорту освітніх послуг в Україні. *Вища школа*. 2012. № 1. С. 44–48.
7. Каленюк І. Вища освіта в сучасному глобальному середовищі. *Вища школа*. 2008. № 9. С. 55–62.
8. Ананко Л. Міграційні ризики освітнього процесу в Україні.

Ефективність державного управління. 2011. № 4. С. 33–38. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/portal/socgum/Edu/201127/fail/ananko.pdf>.

9. Ефимов В. С. Высшее образование в России: вызовы XXI века. *Университетское управление: практика и анализ*. 2010. № 4. URL: <http://www.umj.ru/index.php/pub/inside/1193>.

10. Varghese N.V. Globalization of higher education and cross-border student mobility. Research papers IIEP. URL: www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/2008/Globalization_HE.pdf.

11. The European Higher Education Area in 2012. Bologna Process Implementation Report. Brussels: The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2012. 224 p. URL: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/reports/138EN_HI.pdf.

12. Гринькевич О.С. Освітня міграція в Україні та світі: інституційне середовище та напрями державного регулювання. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2013. Вип. 3 (101). С. 254–264.

13. Смалійчук Г.В. Освітня міграція в умовах трансформації ринку праці: значення та особливості регулювання. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право*. 2014. Вип. 26. С. 64–70.

14. Біляковська О. Освітня міграція українців до Польщі. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/19424/1/101-Bilyakovska-292-293.pdf>.

15. Концепція державної міграційної політики, схвалена Указом Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 42. Ст. 1714.

16. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 60. С. 216. Ст. 1837.

17. Петрова Т. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрями. Київ : Н.-д. центр з пробл. зайнятості населення та ринку пр. та ін., 1996. 41 с.

18. Красняков Є. Державна освітня політика: сутність поняття, системність, історикополітичні аспекти. *Віче: теорет. і громад.-політич. журн*. 2011. № 20. С. 21–24.

19. Гринькевич О.С. Освітня міграція в Україні та світі: інституційне



середовище та напрями державного регулювання. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2013. Вип. 3 (101). С. 254–264.

20. Філатов В.М. Специфічні ознаки освітньої міграції та її місце в структурі міграційних потоків. *Ефективна економіка*. 2014. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2785>.

21. Примірне положення про академічну мобільність студентів ВНЗ України. Затверджене Наказом МОНУ від 29 травня 2013 р. № 635. URL: <http://mon.gov.ua/img/zstored/files/635.docx>.

22. Ефимов В.С. Высшее образование в России: вызовы XXI века. *Университетское управление: практика и анализ*. 2010. № 4. URL: <http://www.umj.ru/index.php/pub/inside/1193>.

23. Стадний Є. Українське студентство за кордоном: дані до 2017/18 навчального року. *Сайт аналітичного центру CEDOS*. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainske-studentstvo-za-kordonom-dani-do-201718-navchalnoho-roku>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Дерій Елена Александровна – кандидат юридических наук, ассистент кафедры нотариального и исполнительного процесса и адвокатуры Киевского национального университета имени Тараса Шевченко;

Крыжевский Антон Васильевич – кандидат исторических наук, ассистент кафедры истории права и государства Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Deriy Elena Aleksandrovna – Candidate of Law Sciences, Assistant at the Department of Executive and Notarial Process and Advocacy of Taras Shevchenko National University of Kyiv

olenaderii12@ukr.net

Kryzhevskiy Anton Vasilyevich – Candidate of Historical Sciences, Assistant at the Department of History of Law and State of Taras Shevchenko National University of Kyiv

antonio.krv89@gmail.com

УДК 342.951

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Станислав ЗЛИВКО,

доктор юридических наук, профессор кафедры административного, гражданского и хозяйственного права и процесса Академии Государственной пенитенциарной службы

Максим СЫКАЛ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, гражданского и хозяйственного права и процесса Академии Государственной пенитенциарной службы

АННОТАЦИЯ

В статье исследован опыт различных стран в сфере применения административного принуждения в учреждениях исполнения наказаний, в частности проанализированы правовые основы его применения в таких странах, как Федеративная Республика Германия, Великобритания, США, Франция, Польша. Так, в статье было установлено, что практически во всех странах мира применение административного принуждения характеризуется возможностью различных злоупотреблений персоналом учреждений исполнения наказаний. В исследовании анализируются решения Европейского суда по правам человека, а также сформулированы выводы и предложения по совершенствованию практики применения мер административного принуждения в учреждениях исполнения наказаний.

Ключевые слова: административное принуждение, меры принуждения, учреждения исполнения наказаний, пенитенциарные учреждения, персонал.

ANALYSIS OF FOREIGN PRACTICE OF APPLYING ADMINISTRATIVE COERCIVE MEASURES IN PENAL INSTITUTIONS

Stanislav ZLYVKO,

Doctor of Sciences in Law, Docent of the Department of Administrative, Civil and Commercial Law Academy of the State Penitentiary Service

Maxim SYKAL,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative, Civil and Commercial Law and Process, Academy of the State Penitentiary Service

SUMMARY

The experience of using administrative coercion in penal institutions is examined in the article. Legal principles of its application in such countries as the Federal Republic of Germany, the United Kingdom, the United States of America, France, Poland. Thus, it was established in the article that using administrative coercion is characterized by the possibility of various abuses by the personnel of penal institutions practically in all countries of the world. The decisions of the European Court of Human Rights are analyzed in the research. Conclusions and offers for improving practice of applying administrative coercion in penal institutions are formulated as well.

Key words: administrative coercion, coercive measures, penal institutions, penitentiary establishments, personnel.

Постановка проблемы. Обеспечение общественного порядка в обществе, является одним из необходимых условий для его полноценного существования и достигается за счет четкого и точного соблюдения правил пове-



дения, установленных и обязательных для его членов. В своей деятельности государство не ограничивается только установлением правил, но и предусматривает систему юридических средств, которые должны обеспечивать их осуществление. Среди средств такого обеспечения ключевая роль отведена административно-принудительным средствам воздействия. Применение мер административного принуждения правоохранительными органами играет значительную роль в обеспечении реализации прав и свобод человека, в укреплении дисциплины, организованности и порядка во всех сферах правоотношений, в том числе правоотношений, возникающих с участием службы исполнения наказаний. Современное демократическое государство в основе принуждения видит способ обеспечения правопорядка во всех необходимых сферах общественной жизни, а не как репрессивный инструмент государства, о чем свидетельствует опыт развитых зарубежных стран.

Актуальность темы исследования. Анализ опыта зарубежных стран в сфере применения административного принуждения в учреждениях исполнения наказаний дает возможность выявить преимущества и недостатки в данной деятельности пенитенциарных учреждений, что будет способствовать ученым и нормотворцам проводить работу в направлении совершенствования пенитенциарного законодательства той или иной страны. Также стоит отметить, что углубленное изучение передового опыта работы учреждений исполнения наказаний (УИН) развитых стран способствует внедрению позитивных идей в практическую деятельность пенитенциарных учреждений.

По нашему убеждению, необходимо обращать внимание именно на опыт развитых демократических стран, которые на протяжении длительного времени совершенствуют функционирование системы исполнения наказаний, а также провели немало мероприятий для адаптации уголовно-исполнительного законодательства к современным международным стандартам в области прав человека, не причинив при этом вреда надлежащему обеспечению режима в УИН.

Состояние исследования. Проблематика правового регулирования

и практики применения мер административного принуждения рассматривали в своих работах А.М. Бандурка, С.К. Гречанюк, Т.А. Коломоєц, В.К. Колпаков, В.Я. Настюк, К.В. Муравьев, В.Ф. Пузырный, А.П. Рябченко, А.А. Селиванов, А.В. Щербаков и др. Все же, несмотря на достаточно широкий спектр исследований, посвященных правому регулированию и практике применения мер административного принуждения, те аспекты проблем, касающиеся применения мер административного принуждения в учреждениях исполнения наказаний, остаются не до конца раскрытыми и требуют более детального анализа именно зарубежной практики их применения.

Целью и задачами статьи является исследование опыта применения административного принуждения в учреждениях исполнения наказаний и анализ правовых основ его применения в зарубежных странах. Изучение современного правового опыта, научных исследований и определение проблем административно-правового воздействия и принуждения в учреждениях исполнения наказаний создаст надлежащие условия для полноценного развития данного института и интеграции отечественного законодательства к требованиям Европейского союза.

Изложение основного материала. Одной из развитых стран, опыт которой в указанной сфере заслуживает внимания, является Федеративная Республика Германия. В этой стране порядок исполнения уголовного наказания урегулирован на общегосударственном и федеральном уровнях. На общегосударственном уровне действуют нормы Федерального уголовного кодекса и положения Закона «Об исполнении наказания в виде лишения свободы и меры исправления и безопасности, выражающиеся в лишении свободы» 1976 г. Так, согласно п. 2 указанного Закона, основной целью исполнения наказания определена подготовка осужденного к социально ответственному образу жизни, исключаящему возможность совершения преступлений [1]. Этой общей цели подчинено и применение к осужденным мер административного принуждения. На федеральном уровне каждая из земель имеет собственный региональный закон. Например, в законе федеральной

земли Гессен «Об исполнении наказания в виде лишения свободы» 2010 г. основными задачами исполнения наказания в виде лишения свободы названы ресоциализация осужденных и обеспечение безопасности во время исполнения наказания. С целью обеспечения режима законодательством предусмотрена «система мер дисциплинарного воздействия на осужденных, а также система мер поощрения и совокупность специальных мер безопасности» [2, с. 241]. То есть дефиниций таких терминов, как «административные взыскания», «административное принуждение» или «административные принудительные средства» немецкое законодательство не содержит, однако порядок их применения урегулирован как на общегосударственном, так и на федеральном уровнях.

В Великобритании, как и в Федеративной Республике Германия, не используется термин «административные взыскания» или «административное принуждение», поскольку все правонарушения распределены по трем видам степеней тяжести, последним из которых является правонарушение, по своим признакам достаточно близкое к административному. В отношении осужденных, которые в той или иной степени нарушили режимные требования УИН, применяется процедура дисциплинарного производства. Она урегулирована несколькими правовыми актами, среди которых: «Тюремные правила» 1964 г., «Правила для учреждений исполнения наказаний в отношении молодых преступников» 1988 г. и «Руководящие положения по дисциплине в учреждениях исполнения наказания». Последний документ ведомственный, и изложенные в двух предыдущих актах общие правила наложения взысканий детально регламентируются именно в нем [3, с. 126].

«Руководящие положения по дисциплине в учреждениях исполнения наказания» предусматривают полномочия начальника УИН по применению таких видов взысканий, как: предупреждение; лишение улучшенных условий содержания и дополнительных привилегий; отстранение от общественных и культурно-массовых мероприятий; приостановление выплаты дохода (зарботной платы). Указанные взыскания используются чаще всего.



Кроме этого, к осужденному может быть применено взыскание в виде привлечения к дополнительным работам, а также лишение права на пользование определенными вещами и др. [3, с. 127]. В.Ф. Пузырный называет такие взыскания в отношении осужденных именно административными взысканиями.

За более серьезные нарушения режима УИН, например, за участие в массовых беспорядках; за неповиновение администрации; за захват заложников; за нападение на представителей администрации и т.д. к осужденным применяются гораздо более строгие меры взыскания. Например: перевод в УИН высшего уровня безопасности с более строгой изоляцией осужденных; помещение в камеры категории безопасности «А» с одновременным лишением ряда привилегий, а также еженедельными личными обысками и обысками камер [4, с. 86–87].

Даже при таком четком распределении мер взыскания в соответствии с тяжестью совершенного осужденным правонарушения, который существует в Великобритании, есть теоретическая возможность для различных злоупотреблений администрации. Однако на практике от нее защищает установленный в британской системе исполнения наказаний порядок административно-юрисдикционной деятельности, состоящий из пяти стадий: обвинение в совершении конкретного правонарушения; подготовка дела к рассмотрению; слушания по факту правонарушения; собственно процедура принятия решения и наложения взыскания и пересмотр решения. Благодаря последовательному прохождению указанных стадий, проявления субъективизма со стороны администрации УИН при выборе вида взыскания, которое накладывается на нарушителя, сведены к минимуму.

Начальник УИН и британский Министр внутренних дел уполномочены применить к осужденным такие взыскания, как замечание и денежный штраф. Но они фактически не реализуют эти полномочия на практике, поскольку передают материалы на рассмотрение в суд [4, с. 87]. То есть еще одной важной гарантией обеспечения беспристрастности и объективности при наложении на осужденных взыскания выступает судебный контроль.

Стоит также отметить, что в ряде стран Европейского Союза, например, Франции, Польше и других странах, функции по осуществлению судебного контроля возложены на судей по исполнению наказаний, так называемых пенитенциарных судей [5, с. 64].

В других странах, например, в США соблюдение законности при применении к осужденным мер принуждения обеспечивается с помощью механизма комиссионного рассмотрения. Как и в Германии, и Великобритании, американский законодатель не оперирует терминами «административное взыскание» или «административное принуждение», а использует термин «дисциплинарная ответственность». Следует отметить, что механизм привлечения лица к дисциплинарной ответственности несколько напоминает процедуру рассмотрения административных дел.

Комиссионное рассмотрение предусматривает создание в каждой УИН специальной комиссии, в состав которой входят не менее трех представителей администрации. Назначается конкретная дата рассмотрения дела данной комиссией, причем она должна быть согласована с осужденным. Последнему гарантируется право приводить свои аргументы относительно правомерности привлечения к ответственности. Осужденному обеспечивается возможность воспользоваться услугами адвоката, пригласить на рассмотрение других лиц, способных подтвердить приведенные им аргументы. Если осужденный не имеет доступа к необходимой ему информации для формирования аргументации собственной позиции, персонал УИН обязан оказать ему соответствующую помощь. Вся процедура комиссионного рассмотрения в обязательном порядке фиксируется на видео. Процедура комиссионного рассмотрения обеспечивает как всестороннее выяснение всех обстоятельств, так и принятие объективного решения [6, с. 420]. По нашему мнению, для стран постсоветского пространства более приемлемым был бы опыт применения мер административного принуждения в Великобритании, а именно в части введения судебного разбирательства, которое должно обеспечить независимость и объективность. А создание комиссии из состава администрации УИН для рассмотрения

вопроса о применении мер административного принуждения, исходя из реалий, несет потенциальную угрозу злоупотребления персоналом предоставленными им полномочиями.

Что касается опыта США, то даже в этой стране, которая является эталонной развитой и эффективной демократии, комиссионное рассмотрение пока не дает стопроцентной гарантии обеспечения законности при наложении взысканий на осужденных, поскольку дальнейшее обжалование решения комиссии в законодательстве США не предусмотрено, что создает все предпосылки для злоупотреблений персоналом УИН. Все эти недостатки приводят к тому, что меры административного принуждения становятся для недобросовестной администрации очень удобным манипулятивным инструментом. Воспитательная составляющая административного воздействия практически полностью обесценивается. Еще один, на наш взгляд, очень проблемный аспект такого невзвешенного подхода при применении мер административного принуждения в УИН – это невозможность сформировать достоверные данные, характеризующие поведение осужденного за время отбывания наказания. А это приводит к тому, что осужденного могут освободить условно-досрочно или применить к нему другие подобного рода льготы. Как следствие, общество получает опасного преступника, который может совершить преступление, поскольку перестал быть изолированным.

О других примерах негативного опыта применения мер административного принуждения свидетельствуют решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), к которому обращались заявители, которые считали, что их права были нарушены во время отбывания наказания в виде лишения свободы.

Одним из наиболее интересных для изучения является решение ЕСПЧ по делу «Валашинас против Литвы», принятое в 2001 г. Заявитель жаловался на необоснованное применение к нему в УИН «Правинишкес» мер административного принуждения. Так, к нему был бесновательно (по его мнению) применен личный обыск с грубыми нарушениями процедуры (с принуждением заявителя полностью раздеться



в присутствии сотрудницы женского пола, а также без использования персоналом, проводившим обыск, перчаток и т. д.). Также заявитель жаловался на необоснованное применение к нему других мер административного принуждения, а именно: без единого нарушения им режима и, соответственно, без единой записи об этом заявитель был помещен в изоляционный блок; позже на основании сфальсифицированного администрацией сообщения анонимного информатора об избииении заявителем другого осужденного он был лишен улучшенных условий содержания; еще через несколько месяцев на 30 дней был лишен права покупать продукты питания в магазине учреждения; необоснованное помещение в одиночную камеру и применение наручников. Заявитель приводил и другие факты нарушений и злоупотреблений при применении к нему мер административного принуждения. Исследовав все факты по делу, ЕСПЧ постановил, что личный обыск действительно был проведен с нарушением ст. 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а все остальные меры взыскания применялись в соответствии с внутренними правилами УИН [7].

Стоит отметить, что во время проведения обысков осужденных с полным раздеванием довольно часто допускаются нарушения их прав. Именно это указано в решениях ЕСПЧ по делам «МакФили и другие против Соединенного Королевства» 1980 г. [8]; «Иванчук против Польши» 2001 г. [9]; «Ван дер Вен против Нидерландов» 2003 г. [10]; по делу «Фреро против Франции» 2007 г. [11].

Материалы, которые предоставлялись на рассмотрение ЕСПЧ, свидетельствуют, что многим зарубежным странам не удается полностью избежать нарушений при применении к осужденным мер административного принуждения. Однако, если упомянутые выше нарушения наносили моральный ущерб, то нарушения при применении мер административного пресечения, в частности, физического воздействия, специальных средств или огнестрельного оружия, наносили вред здоровью осужденного или даже создавалась угроза жизни.

Правильным является замечание С.К. Гречанюка о том, что применение

данных мер должно осуществляться исключительно в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении международных стандартов [12, с. 3]. То есть применение мер административного пресечения в УИН должно осуществляться только в исключительных случаях, а также на основаниях и в порядке, предусмотренных нормативно-правовыми актами.

ЕСПЧ по делу «Аксой против Турции» 1997 г. указал на недопустимость превращения мер административного пресечения на пытки [13]. А по делу «Курназ и другие против Турции» 2007 г. ЕСПЧ установил факт причинения осужденному физических травм во время подавления бунта в тюрьме, а также факт применения чрезмерного принуждения и физического воздействия, повлекших гибель человека [14, с. 297].

Ряд рекомендаций по применению мер административного принуждения в УИН разработал Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Во втором Общем докладе этой авторитетной международной институции в качестве основных гарантий соблюдения законности при применении мер принуждения к осужденным были названы: 1) право осужденного, к которому были применены средства физического воздействия, на медицинский немедленный осмотр (в случае необходимости – на лечение), с ограничением доступа немедицинского персонала и обязательной фиксацией в протоколе; постоянный пристальный надзор за лицом, к которому применены меры физического воздействия; отмену принудительных мер при первой же возможности; запрет применять данные меры в качестве наказания и тщательную фиксацию всех фактов применения силы в УИН против осужденных; 2) введение эффективной процедуры рассмотрения жалоб и инспекции, в т. ч.: обязательное информирование осужденного о причинах применения к нему принудительных мер; обеспечение осужденным возможности подавать жалобы (как в рамках пенитенциарной системы, так и вне ее, включая возможность конфиденциального доступа в соответствующие органы власти) и регулярное инспектирование всех УИН независимым органом,

который целесообразно наделить полномочиями по рассмотрению жалоб осужденных, а также полномочиями с реагированием на соответствующие нарушения, допущенные персоналом УИН (например, Советом визитеров или судьей, назначенным для осуществления контроля за деятельностью УИН); 3) официальное закрепление и практическая реализация четкой системы мер принуждения, поскольку неопределенность в данной сфере приводит к возникновению злоупотреблений (важно, чтобы процедура применения принудительных мер предусматривала реальное обеспечение права осужденных предоставлять свою информацию о совершенном нарушении, а также права обращаться в вышестоящие инстанции с обжалованием наложенных администрацией санкций [15]. Следует отметить, что приведенные рекомендации способны обеспечить реальное соблюдение законности при применении к осужденным мер административного принуждения, однако они должны быть закреплены в соответствующих нормативно-правовых актах.

Выводы. Таким образом, анализ зарубежной практики применения мер административного принуждения в учреждениях исполнения наказаний дает основания сделать вывод о том, что практически во всех странах мира данная деятельность характеризуется возможностью различных злоупотреблений персоналом УИН. Однако есть положительный опыт развитых стран, в частности опыт Федеративной Республики Германия в части обеспечения современных европейских стандартов соблюдения прав осужденных при применении административного принуждения. Заслуживает внимания также опыт Великобритании в части использования судебного разбирательства как составляющей процедуры применения мер административного принуждения. Достаточно удачной является практика Соединенных Штатов Америки в части комиссионного порядка рассмотрения вопросов о применении к осужденным мер взыскания. Также предлагаем законодателям различных стран имплементировать в законодательство собственной страны рекомендации Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или



унижающего достоинство обращения или наказания, касающиеся применения мер административного принуждения, а именно: «для обеспечения законности наложения на осужденных мер взыскания назначается специальный судья, наделенный полномочиями проводить регулярное (не реже одного раза в квартал) инспектирование всех УИН; рассматривать жалобы осужденных; принимать меры по отмене мер взыскания, которые были наложены на осужденных».

Список использованной литературы:

1. Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung 6.03.1976. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stvollzg/>.
2. Муравйов К. Досвід Німеччини та Франції щодо реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та можливості його виконання в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 240–244.
3. Пузирний В.Ф. Адміністративно-юрисдикційна діяльність у пенітенціарних установах Великої Британії. *Сучасні тенденції в юридичній науці України* : матеріали науч.-практ. конф. (г. Хмельницький 24–25 апреля 2015 г.). Хмельницький, 2015. С. 126–128.
4. Щербаков А.В. Зарубежный опыт обеспечения безопасности пенитенциарной системы и возможность его использования в отечественной практике. *Вестник ТвГУ. Серия: Право*. 2017. № 3. С. 75–93.
5. Сикал М.М. Контроль за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України: правові та організаційні засади : дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 2012. 259 с.
6. Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України / К.А. Автухов, А.П. Гель, М.В. Романов, В.А. Човган, І.С. Яковец ; под общ. ред. М.В. Романова. Харків : ООО «Видавництва права людини», 2015. 480 с.
7. Валашинас (Valasinas) против Литвы (Жалоба № 44558/98): Постановление Европейского Суда по правам человека от 24.07.2001 г. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12030000/>.
8. McFeeley and others v. the United Kingdom 15 May 1980 ECHR. URL: <https://swarb.co.uk/mcfeeley-and-others-v-the-united-kingdom-echr-15-may-1980/>.
9. Иванчук против Польши (Жалоба № 25196/94): Постановление Европейского Суда по правам человека от 15.11.2001 г. URL: swarb.co.uk/mcfeeley-and-others-v-the-united-kingdom.
10. Ван Дер Вен (van der ven) против Нидерландов (Жалоба № 50901/99): Постановление Европейского Суда по правам человека от 04.02.2003 г. URL: <https://www.lawmix.ru/vas/136649?page=5>.
11. Фрепо (Frerot) против Франции (Жалоба № 70204/01): Постановление Европейского Суда по правам человека от 12.06.2007 г. URL: <https://docs.pravo.ru/document/view/15794631/>.
12. Гречанюк С.К. Окремі проблеми застосування адміністративного примусу в діяльності установ по виконанню покарання у виді довічного позбавлення волі. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 2 (158). С. 6–8.
13. Аксой (Aksoy) против Турции (Жалоба № 21987/93): Постановление Европейского Суда по правам человека от 18.12.1996 года. URL: <https://precedent.in.ua/2016/04/08/aksoj-protyv-turtsyy/>.
14. Застосування Конвенції про захист прав людини і основних свобод та практики Європейського Суду з прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України. Киев, 2008. 324 с.
15. Тюремное заключение: Извлечение из второго Общего доклада Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. URL: <http://sutyajnik.ru/documents/3547.html>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Зливко Станислав Владимирович – доктор юридических наук, профессор кафедры административного, гражданского и хозяйственного права и процесса Академии Государственной пенитенциарной службы

Сыкал Максим Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, гражданского и хозяйственного права и процесса Академии Государственной пенитенциарной службы

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Zlivko Stanislav Vladimirovich – Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative, Civil and Commercial Law and Process of Academy of the State Penitentiary Service

zsls@rambler.ru

Sykal Maksim Nikolayevich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Administrative, Civil and Commercial Law and Process of Academy of the State Penitentiary Service

Sykal.maksim@gmail.com



UDC 343.2

LEGAL NATURE OF EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY

Alik ISRAYELYAN,

Postgraduate Student at the Department of Criminal Law
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of legal nature of exemption from criminal liability. The primary areas of contemporary research regarding the notion of exemption from criminal liability are analyzed. The definition and features of exemption of criminal liability are defined. It is concluded that exemption from criminal liability is an independent criminal law institute that is realized beyond criminal liability institute, an incentive measure of criminal law nature, display of a compromise within the framework of criminal justice and an alternative to criminal coercion.

Key words: exemption from criminal liability, criminal liability, measures of criminal law character.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Алик ИСРАЕЛЯН,

аспирант кафедры уголовного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу правовой природы освобождения от уголовной ответственности. Проанализированы основные направления современных исследований касательно определения сущности освобождения от уголовной ответственности. Определено понятие и признаки освобождения от уголовной ответственности. Сделан вывод, что освобождение от уголовной ответственности являются самостоятельными уголовно-правовым институтом, который реализуется вне института уголовной ответственности, поощрительной мерой уголовно-правового характера, проявлением компромисса в рамках уголовной юстиции и альтернативной уголовной принуждения.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности, уголовная ответственность, меры уголовно-правового характера.

Relevance of the topic. Institution of exemption from criminal liability has always drawn attention of researchers. In a number of cases scholars analyze issues of legal nature and notion of exemption of criminal liability, its place within the system of criminal law, additionally, certain types of exemption of criminal liability as well as specificities of their application are researched. For instance, the issue of exemption of criminal liability was a subject of research of the following scholars: Kh.D. Alikperova, P.P. Andrushko, O.F. Bantyshev, Yu.V. Baulin, V.I. Borysov, L.V. Holovko, O.M. Hotin, M.Ye. Hryhorieva, O.O. Dudorov, A.V. Yendoltseva, O.O. Zhytnyi, S.H. Kelina, O.V. Kovitidi, O.S. Kozak, O.M. Lemeshko, A.A. Muzyka, O.V. Naden, R.O. Sabitov, V.P. Tykhyi, S.S. Yatsenko etc.

However, still there is an ongoing debate on key issues relating to the institute of exemption of criminal liability, and one of them is its legal nature. That's why **the goal of the research** is to examine formulated approaches of legal nature of exemption from criminal liability.

Results and discussion. There are several approaches in the scientific literature that could be identified as regards to legal nature of exemption from criminal liability.

For example, several scholars find exemption from criminal liability as a form of realization of criminal responsibility. The approach is backed by V.K. Hryshchuk [1, p. 96–97]. In contrast, Yu. A. Ponomarenko argues that it is impossible to support such approach as in case of exemption of criminal liability none of its measures are applied to a person that committed a crime. The person is not even subject to government condemnation, let alone other measure of criminal liability [2, p. 71]. Yu.V. Baulin also argues that if a person is exempted from criminal liability and real criminal liability starts at the same point, then it's unclear how exemption from criminal liability could serve as one of its forms. In such case it should be either regarded as beginning from earlier period of time, or declare that exemption from criminal liability is neither the form nor the stage of criminal liability realization [3, p. 192].

Besides that, O.O. Dudorov and Ye.O. Pysmenskyi state that there are no grounds to consider exemption from criminal liability as a form of realization of criminal liability. In case of exemption from criminal liability while its grounds are non-rehabilitative, the state for various reasons waives its right to judge and condemn the person that committed a crime, much less coercion provided for by criminal law.

Additionally, it should be noted that there is an approach in the scientific literature according to which person's exemption from criminal liability is the exemption from real criminal liability [5].

We, accordingly, back the approach suggested by Yu.V. Baulin that the person is exempted from potential liability as exemption from such liability takes place before the starting point of real criminal liability, which is before the moment the judgement of conviction becomes final. No judgement of conviction – no real criminal liability, thus the person is exempted from potential criminal liability [3].

One more position present in scholars' works on legal nature of exemption from



criminal liability is the approach that sees exemption from criminal liability as measure of differentiation of criminal liability. Scholars supporting the approach argue that the institution of exemption of criminal liability is a measure of differentiation because:

- Provided by the law, applies to all cases of commission of relevant offences; has the same content for any crime of certain type; is obligatory for application; has a significant impact on society's peril of infringement [6, p. 302–303].

- All types of exemption of criminal liability are aimed to create different measures responsibility in the law; the criminal liability itself should be the subject of exemption from criminal liability; grounds and conditions for every type of exemption are set out in the law and based on them a court decides on the issue of exemption of a particular person from criminal liability [7, p. 180].

- The lawmaker provides Criminal Code of Ukraine (CC of Ukraine) with the circumstances under which the volume of adverse impact on the offender not only increase but also decrease till 'zero' level when the government waive the application of criminal law measure of coercion to the offender [8, p. 1–2];

Additionally, there are a number of scholars that oppose such view and provide the following arguments:

- Criminal liability could be viewed as a real measure of criminal liability but not a exemption from it. Consequently, it is impossible to differentiate something that is not present [9, p. 177].

- The current CC of Ukraine established a considerable variety of criminal law consequences of offence commission. Some of them provides realization of criminal liability for criminal offence commission (punishment, exemption from a punishment, exemption from serving a sentence), whereas other are only a threat of criminal liability without real punishment (exemption from criminal liability) [10].

- The actor of differentiation of criminal liability is the lawmaker which differentiates potential criminal liability for various categories of crimes and offenders in advance in rules embodied in CC of Ukraine. Exemption from criminal liability is the prerogative of a court, which instead of applying the whole scope of criminal liability differentiation laid out by the lawmaker, does

not impose restrictions of the person's rights and freedoms set out for the commission of an offence [3, p. 192].

When analyzing these approaches it could be noted that based on the mentioned position, according to which released from criminal liability could not be considered as the form of criminal responsibility realization and thus, nor as the measure of its differentiation.

The scientists' view on the above-mentioned approaches is quite different; however there is one thing they all agree: exemption from criminal liability is the measure of criminal-law character.

It should be pointed out that there are several approaches in the scientific literature as to the classification of measure of criminal-law character. For instance, some distinguish 1) incentive (exemption from criminal liability; absence of a victims demands and other forms of a compromise; sentencing under Articles 69, 69¹ of CC of Ukraine; exemption from punishment under Article 74 Para. 4 and Article 81 of CC of Ukraine; substitution of unserved part of the sentence with more lenient); 2) coercive (sentence; probation and it analogues; criminal record; coercive measures of educational character; coercive measure of medical character; others); 3) quasi-measures (exemption of criminal liability under Articles 48, and 49 of CC of Ukraine; exemption from a sentence under Article 74 Para. 2, and Articles 84, 86, 87 of CC of Ukraine; substitution of a punishment with a more lenient one due to inability to apply the rule of limitations; exemption of legal entities from measure of criminal-law character) [11, p. 290–302]. O.V. Kozachenko highlights the following types of measure of criminal-law character: 1) coercive (punitive – punishment and criminal record; other criminal-law coercive measures – coercive measures of medical character, compulsory treatment, coercive measures of educational character, measure to legal entities); 2) incentive (exemption from criminal liability and exemption from punishment) [12, p. 38–41].

Scholars consider exemption as an incentive measure or quasi-measure. Incentive criminal-law rule provides exceptions, exemption, commutation of punishment or sentence in case of com-

mission of socially dangerous act that constitute element of lawful conduct provided for by criminal legislation. Incentive rule is incorporated into the system of criminal legislation, is a part of legal system of Ukraine. Rules of CC of Ukraine is the expression of will of both society and state, aimed to crime combat, resolution of criminal-law conflict by the means of law. Incentive rules along with prohibitive ones within the system of criminal law seek to contribute to the implementation of the main security task [13, p. 105].

Therefore, the essence of exemption of criminal liability as either an incentive measure of quasi-measure is that the elements of a criminal offence are present, however the government considers possible to demonstrate an incredible act of humanism and to excuse the offender on the stage which precede the sentence of a court, however the goals of the law are achieved or could be achieved without punishing the person.

There is other view, according to which the institute of exemption from criminal liability is of compromise nature. Suggested by Kh.D. Alikperov, the compromise theory holds that a bunch of rules of criminal law guarantee for the person that committed a crime, a possibility to avoid criminal coercion measures in exchange for that person taking actions provided in the law that ensures realization of primary tasks of criminal law fight against crime [14, p. 65].

H.O. Usatyi shifts the focus to the idea of compromise between the state and the person that committed a crime, and argues that incentive rules in criminal law could exist only in a case of a parole, commutation of sentence provided that the person's guild is proved. All other cases of positive post-criminal attitude the researcher considers to be compromise rules which should be confused with incentive rules as it is 'terrible and unacceptable mistake' [15].

We, in our turn, believe that is reasonable to back ideas of V.P. Khriapinskyi which holds that advocates of compromise rules hyperbolize the compromise as measure of resolution of criminal law conflict. Imperative method highlights the importance of state in criminal-law relations, unquestioning obedience of one actor of relations to tasks of legal regula-



tion of protection of rights and freedoms of a person and a citizen, property etc. Thus, the authority represented by the state has no need in compromising with an offender in exchange for some actions taken by him/her. However, it's a different story for the state to establish incentive rules where the state as dominant actor of legal relations stimulates other actors to lawful, generally beneficial conduct in a way that clearly defines mutual rights and duties in arising relations [13, p. 102]. Certainly, in order to avoid serious negative outcomes, when it comes to special types of exemption, one could speak of a compromise. Nevertheless, one should not forget that within the institute of exemption of criminal liability principles of justice, humanity, reasonableness, and criminal-law repression economy.

Some scholars reasonably hold that exemption from criminal liability is 'the alternative to criminal prosecution'. For instance, L.V. Holovko, in particular identify exemption of criminal liability as a mechanism of resolution of criminal-law conflicts [16].

Having analyzed approaches of legal nature of exemption from criminal liability we do not draw some generalized conclusion and consider it necessary to examine scholars ideas on definition of 'exemption from criminal liability'. We believe that once the definition is established we can deal with the formulation of key features and address the notion and purpose of the criminal law institution in complex.

Considering the absence of formulation of exemption from criminal liability in the law there are many thoughts on this topic in the academic literature, so let's place them in chronological order so that we can see how understanding of the institute have changed.

S.H. Kelina provides us with a quite concise definition of exemption from criminal liability; she argues that the institution is the waiver of the state to give negative assessment to a person who committed a crime in cases stipulated by law [17, p. 31]. Accordingly, V.V. Skybytskyi shifts the emphasis to the realization of expediency principle within the area of the institute of criminal law and defines exemption from criminal liability as an elimination provided by criminal law

of criminal liability of a person who committed a socially dangerous act if objectives of punishment and criminal law could be met (or have been met) without use of criminal-law coercion [18, p. 25].

In contrast, A.V. Yendoltsova holds that the state excuses the person who committed a crime, thus has confidence in him/her and counts on law-abiding behavior in the future. Exemption from criminal liability reflects the tolerable attitude towards the person, possibility to meet the objectives of criminal justice without sentencing the guilty person [19, p. 30].

However, the considerable number of scholars, though indirectly indicating about achieving objectives of criminal liability without applying it, however they do not include it in the definition of 'exemption from criminal liability' and highlight other aspects of it. For example, V.S. Yehorov holds that exemption from criminal liability is a non-application of negative legal outcomes provided by the law to a guilty person due to elimination or considerable reduction of social dangerousness of criminal act or the person who committed it [20, p. 50].

Yu.V. Baulin, whose papers on the issue are one of the most authoritative, argues that exemption from criminal liability is provided by the law waiver of the state to apply restrictions to rights and freedoms to a person who committed a crime provided for by CC of Ukraine [3]. O.S. Kozak complements the definition of Yu.V. Baulin by stating that such waiver is made according to the requirements of substantive and procedural criminal law and does not lead to criminal law consequences [21, p. 18–19]. O.F. Kovitidi believes that exemption from criminal liability is the waiver of punishment application to an offender, whose action consist of element of a crime, made by the state in cases provided by law [22, p. 107]. P.V. Khriapinskyi holds that exemption from criminal liability is an incentive reaction of the state to positive post-criminal conduct of a person that demonstrates full or partial elimination of social dangerousness and consist of unconditional or conditional waiver of application of restrictions of person's rights and freedoms provided for by CC of Ukraine [23].

Based on the analysis of the above-mentioned views the exemption from criminal liability could be defined as state's waiver of application (non-application) of restrictions, provided for by CC of Ukraine, of rights and freedoms of person who committed a criminal offence (regulated by substantive and procedural criminal law) that leads to criminal law consequences if objectives and goals of criminal legislation may be (or have been) achieved without use of criminal-law coercion.

Features of exemption from criminal liability are the following: waiver of application of restrictions of rights and freedoms to person who committed a crime; absence of official condemnation of a person from the state in the form of a judgement of conviction; suspension of all criminal-law relations between the state and released person; absence of consequences of criminal law character; achievement of objectives and goals of criminal legislature without application of application of criminal-law coercion.

Several conclusions may be drawn as regards to the legal nature and definition of exemption from criminal liability:

- Independent criminal-law status.
- Is realized beyond the institute of criminal liability, a person is exempted from potential criminal liability.
- Is an incentive measure of criminal-law character. States by stimulating person who committed crimes to socially valuable, right behavior, waives the application of restrictions of person's rights and freedoms.
- Display of compromise within criminal justice. A person guilty in commission of a crime has to meet all requirements stipulated by the law. For example, in case of exemption from criminal liability due to reconciliation between an offender and a victim, an offender has to reconcile with a victim and for the losses concerned.
- Is the alternative to criminal coercion. Plays a key role as it provides an opportunity to meet objectives and goals of criminal liability without its application.

References:

1. Гришук В.К. Доктринальне розуміння форм реалізації кримінальної відповідальності людини. *Актуальні проблеми кримінальної*



відповідальності : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 10–11 жовт. 2013 р. / ред. кол. : В.Я. Тацій та ін. Харків : Право, 2013. С. 93–98.

2. Пономаренко Ю.А. Форми реалізації кримінальної відповідальності за кримінальним законодавством України. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Право*. 2013. № 20. С. 65–72.

3. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1 (1). С. 185–207.

4. Дудоров О., Письменський Є. Звільнення від кримінальної відповідальності і звільнення від покарання та його відбування: порівняльно-правова характеристика. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. Вип. 3. С. 46–52.

5. Григор'єва М.Є. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з її дійовим каяттям : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 20.

6. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : навчальний посібник / наук. ред. В.С. Ковальський. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 511 с.

7. Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. Москва : Изд-во НОРМА, 2000. 400 с.

8. Ремизов М.В. Основание дифференциации уголовной ответственности при освобождении взяточдателей от ответственности согласно примечанию к ст. 291 УК РФ. URL: <http://defence-line.ru/useruploads/files/publik.pdf>.

9. Каплин М.Н. Сущность дифференциации уголовной ответственности. *Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова* / под ред. В.Н. Карташова, Л.Л. Крутликowa, В.В. Бутнева. Ярославль, 2001. Вип. 5. С. 172–182.

10. Золотарьов А.І. Звільнення від кримінальної відповідальності, від покарання та його відбування за злочини у сфері господарської

діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2008. 23 с.

11. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навчальний посібник / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.

12. Козаченко В.О. Кримінально-правові заходи в Україні : підручник. Миколаїв : Іліон, 2015. 216 с.

13. Хряпінський В.П. Доктринальне розуміння заохочувальних норм у кримінальному праві. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 1 (77). С. 97–107.

14. Аликперов Х.Д. Преступность и компромисс. Баку, 1992. С. 65.

15. Усатий Г.О. Кримінально-правовий компроміс. Київ : Атіка, 2001. 125 с.

16. Головки Л.В. Альтернативы уголовного преследования в современном праве. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2002. С. 251–253.

17. Келина С.Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности. Москва : Наука, 1974. 232 с.

18. Скибицкий В.В. Освобождение от уголовной ответственности и отбывания наказания : монография. Киев : Наукова думка, 1987. 184 с.

19. Ендольцева А.В. Институт освобождения от уголовной ответственности: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08; 12.00.09. Москва, 2005. 396 с.

20. Егоров В.С. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности : монография. Москва : Моск. психол.-социал. ин-т, 2002. 279 с.

21. Козак О.С. Ефективність звільнення від кримінальної відповідальності в Україні : монографія. Київ : Освіта України, 2009. 204 с.

22. Ковітіді О.Ф. Звільнення від кримінальної відповідальності за нормами Загальної частини КК України : навчальний посібник. Сімферополь : ВД «Квадранал», 2005. 224 с.

23. Хряпінський П.В. Заохочувальні норми у кримінальному законодавстві України: теоретичні, законотворчі та правозастосовні проблеми : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2010. 39 с.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Israyelyan Alik Aleksandrovich – Postgraduate Student at the Department of Criminal Law of National University “Odessa Law Academy”

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Израелян Алик Александрович – аспирант кафедры уголовного права Национального университета «Одесская юридическая академия»

israelyan77777@gmail.com



УДК 342.97

ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ВОДНОГО ТРАНСПОРТА УКРАИНЫ

Юрий КОЛЛЕР,

кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела научно-исследовательской лаборатории проблем правового и организационного обеспечения деятельности Министерства Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование особенностей публичного администрирования водного транспорта Украины. Проанализированы субъекты публичного администрирования в этой сфере. Сделан вывод, что публичное администрирование водного транспорта является процессом целенаправленного воздействия субъекта на объект администрирования совокупностью правовых и неправовых способов и методов, путем регулирования общественных отношений с целью пространственного перемещения материальных предметов (груза), физических лиц (пассажиров) морскими и речными путями с помощью существующих видов плавучих средств (судов) и средств береговой инфраструктуры. Автором сформулированы предложения, направленные на усовершенствование публичного администрирования водного транспорта Украины.

Ключевые слова: речной транспорт, морской транспорт, транспортная система, транспортная отрасль, транспортное средство.

FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION WATER TRANSPORT OF UKRAINE

Yuriy KOLLER,

Candidate of Law Sciences, Senior Research Associate of Fellow Research Department of Research Laboratory of Problems of Legal and Organizational Support of the Ministry Activities of the State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

SUMMARY

The article studies the features of public administration of water transport in Ukraine. The subjects of public administration in this area are analyzed. It is concluded that public administration of water transport is a process of targeted impact of the subject on the administration object by a combination of legal and non-legal methods and methods, by regulating public relations with the aim of spatial movement of material objects (cargo), individuals (passengers) by sea and river using existing types of floating facilities (vessels) and coastal infrastructure facilities. The author formulated suggestions aimed at improving the public administration of water transport in Ukraine.

Key words: river transport, sea transport, transport system, transport industry, vehicle.

Постановка проблемы. Транспортная система представляет собой достаточно сложное организационное образование, в рамках которой функционирует как магистральный и промышленный трубопроводный транспорт, так и автомобильный, железнодорожный, воздушный и водный транспорт. Каждому из этих видов транспорта присущи характерные особенности функционирования, которые обуславливают организацию управления всей транспортной системы. Одной из важных отраслей единой национальной транспортной системы выступает водный транспорт, который сейчас находится не в лучшем состоянии и в последнее время все больше теряет конкурентные позиции на рынке транспортных услуг, что в свою очередь, приводит к сокращению грузопотока через отечественные порты. При таких условиях эффективное публичное администрирование

этого вида транспорта является обязательной составляющей государственного управления национальной транспортной системы.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточной степенью раскрытости вопросов публичного администрирования водного транспорта в Украине.

Состояние исследования. Отдельные аспекты правоотношений в транспортной сфере, в частности на водном транспорте, исследовали Г. Глубина, С. Зинченко, А. Калиниченко, Ю. Ломжец, В. Мищук, Б. Мороз, Л. Пашковская, В. Серафимов, В. Сергийчик, А. Собакарь, В. Терещук, С. Трофимов и др. Однако, несмотря на весомый научный вклад отечественных ученых, усматривается отсутствие фундаментальных исследований относительно публичного администрирования водного транспорта в Украине. Приведенное

выше не только обусловило выбор темы статьи, но и продемонстрировало ее актуальность и необходимость более углубленного научного исследования.

Изложение основного материала. Во многих странах мира водный транспорт играет важную роль в экономической деятельности, а также в повседневной жизни граждан, удовлетворяя потребности в перевозке грузов и пассажиров значительно экологически выгодным способом по сравнению с другими видами транспорта. По показателям энергозатрат, водный, в частности, речной транспорт, в пять раз эффективнее железнодорожного, и в десять раз – автомобильного, при этом он обеспечивает низкую себестоимость грузовых перевозок в пересчете на одну условную тонну груза, что приводит перспективность его развития и потенциальную возможность существенно нарастить свое представ-



вительство на рынке грузовых и пассажирских перевозок Украины [1, с. 153].

В подтверждение вышесказанного необходимо констатировать, что водный транспорт является одним из важнейших видов транспорта в Европе, поскольку Европейский Союз окружен океанами, где пересекаются 43 тыс. км морских и судоходных внутренних водных путей. Около трех миллионов человек работают в европейских секторах водного транспорта. Около 90% внешней торговли и более 40% внутренней торговли в ЕС являются водными. Морские перевозки имеют стратегическое значение для экономики, т. к. ЕС каждый год два млрд. тонн груза загружаются и выгружаются в портах ЕС, а также один млн. тонн нефти [2, с. 99]. К тому же, 350 млн пассажиров проходят через 1 200 морских портов ЕС [3, с. 5].

Стоит отметить, что Украина, как морское государство, с учетом её географического положения, обладает мощным потенциалом относительно перспектив развития национального комплекса водного хозяйства и эффективного его функционирования в едином мировом экономическом пространстве. В Черноморском и Азовском бассейнах и дельте Дуная работают 13 морских портов, совокупная мощность грузообработки которых составляет более 230 млн тонн в год. Территорией Украины простирается 2 714,5 км внутренних водных путей, относящихся к категории судоходных. Функционирует развитая сеть паромного сообщения, морских контейнерных линий, соединяющих Украину с партнерами в Черноморском регионе [4].

Необходимо отметить, что общая длина морской границы Украины составляет 1 355 км, из них по Керченскому проливу – 49 км, по Азовскому морю – 249,5 км [5], а площадь внутренних морских вод Украины на сегодня составляет более 27 тыс. квадратных км, что составляет около 57% от всей морской территории (включая территориальное море) и 4,2% от территории Украины в целом [6, с. 25].

Кроме того, Украина обладает мощным судоходным потенциалом рек. Так, по Днепру и его крупнейшим притокам Десне и Припяти осуществляется до 90 общего объема перевозок речным транспортом. Остальные 10% прихо-

дится на Дунай и другие реки (Десна, Днестр, Южный Буг, Северский Донец, Ингулец, Ворскла и т. д.) [7].

Длина речных судоходных эксплуатируемых путей на всех украинских этнографических землях доходит до 6 200 км, в т. ч. 200 км каналов. В Украине длина всех рек протяженностью 10 км и более равна 90 400 км, судоходных водных путей 4 800 км (в т. ч. искусственных – около 1000 км), на 4 000 км сплав возможен. Из судоходных рек для транспорта используется на территории Украины: по Днепру – 1205 км (по его притокам: Десне – 520 и Припяти – 60), по Дунаю – 160, Буга – 155, по другим так называемым малым рекам – 2 700 км. За пределами Украины Кубань судоходная на длине 300, Припять – 500 км [8, с. 208].

Воднотранспортная отрасль Украины является одной из самых мощных среди ведущих стран мира: 38 государственных предприятий с оборотом около 10 млрд грн в год; 5 000 отраслевых субъектов хозяйствования; 100 тыс. моряков-граждан Украины; 1 рабочее место в отрасли стимулирует создание 4–5 рабочих мест в смежных отраслях; 13 континентальных морских портов; 262 млн тонн пропускной способности в год; 25 тыс. работников; 3 судоходные реки, две из которых входят в ТОП-5 крупнейших рек Европы; 16 речных портов и терминалов; 60 млн. тонн пропускной способности в год [9].

Однако, несмотря на значительный природный потенциал судоходных рек в Украине, нужно обратить внимание, только 3% грузов перевозятся водным транспортом. Современная политика организации деятельности водного транспорта привела к тому, что: объемы перевозок речным транспортом грузов упал в 14 раз, а пассажиров – в 55 раз; речных грузовых перевозок в 6 раз.

Публичное администрирование очень важная составляющая часть транспортной системы Украины, без которой устойчивое функционирование этой деятельности было бы невозможным, что требует внедрения современных научных подходов в организации функционирования водного транспорта в государстве.

В. Плишкин отмечает, что для правильного построения организационной структуры определенного органа

необходимо знать факторы, которые обуславливают наличие в нем тех или иных элементов, связей. Различаются факторы, влияющие на характер организационных структур непосредственно или опосредованно. К первым относятся цели, задачи, функции, принципы и методы управления (иначе говоря, то, что составляет понятие механизма управления). К другим – кадры, техника, технология управления, организация труда [10, с. 181].

Для обеспечения реализации цели сферы публичного администрирования водным транспортом, его субъекты (органы и должностные лица), наделенные публично-властными полномочиями, используют методы воздействия на объект администрирования в форме принятия соответствующих организационных правовых решений, которые порождают отношения организационной взаимосвязи (правоотношения) между субъектом и объектом, связанные между собой субъективными правами и юридическими обязанностями и обусловлены целями управленческого процесса [11, с. 78].

Положение о системе управления безопасностью судоходства на морском и речном транспорте, определяет, что объекты управления – это элементы структуры системы управления и производственные процессы, на которые направлено воздействие функций управления; субъекты управления: персонал, функциональные службы, структурные подразделения, специально созданные органы, которые влияют на систему управления с целью обеспечения её функционирования [12].

Публичное администрирование водным транспортом Украины, как и любая система, является сложным понятием, охватывающим субъекты и объекты администрирования и соответствующую деятельность, которая, в свою очередь, охватывает ряд общественных отношений в сфере водного транспорта, по которым реализуются взаимосвязь между этими субъектами и объектами.

В организационном аспекте публичное администрирование водным транспортом в Украине является совокупностью субъектов, взаимодействующих между собой и внешними объектами, образуя в рамках такого взаимодействия единое целое.



Непосредственно в правовой плоскости публичное администрирование водным транспортом является системой норм права, согласно которым осуществляется функционирование водного транспорта и контроль за соблюдением законодательства в этой сфере. Права и обязанности субъектов администрирования водным транспортом, а также формирование и распределение полномочий между ними определяются Конституцией и законами Украины, международными нормативно-правовыми актами, а также подзаконными актами центральных органов государственной исполнительной власти Украины, которые являются составляющими обобщающего понятия «законодательство», в частности: Конституция Украины, Кодекс торгового мореплавания Украины, Водный кодекс Украины, Закон Украины «О транспорте», постановления Кабинета Министров Украины «О создании Государственной службы морского и речного транспорта Украины», «Об утверждении Положения о Государственной службе Украины по безопасности на транспорте», «Об утверждении критериев, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности в сфере безопасности на морском и речном транспорте и определяется периодичность осуществления плановых мероприятий государственного надзора (контроля) Государственной службой по безопасности на транспорте» и др.

В соответствии со ст. 75 Конституции Украины [13] Верховная Рада Украины (парламент) является единственным органом законодательной власти. С точки зрения управления водным транспортом, Верховная Рада Украины обеспечивает формирование законодательной базы – основу функционирования субъектов водного транспорта. А в рамках определения стратегических направлений экономического развития Украины через правовые нормы законов закрепляет в них место водного транспорта.

В сфере нормотворческой деятельности относительно публичного администрирования водным транспортом Украины ведущее место занимает и Президент Украины, в компетенцию которого, согласно ст. 93 и 106 Конституции Украины, относятся: право законодательной инициативы, пра-

во вето, полномочия на подписание и обнародование законов [13]. Именно во исполнение Конституции и законов Украины Президент Украины издает указы и распоряжения, которые являются обязательными к исполнению на всей территории Украины [14, с. 11].

Кабинет Министров Украины, как субъект публичного администрирования национальным водным транспортом, является высшим органом исполнительной власти, обладающим рядом соответствующих функций: исполнительная, бюджетно-финансовая, государственного планирования развития Украины, организационная, управления государственной собственностью, государственного контроля и т. д., содержание которых закреплено в ст. 116 Конституции Украины, а детализируются они в Законе Украины «О Кабинете Министров Украины» [15, с. 404].

Конкретные управленческо-исполнительные функции по обеспечению функционирования системы водного транспорта осуществляют в пределах предоставленных им полномочий, соответствующие министерства и другие центральные органы исполнительной власти.

Так, Министерство инфраструктуры Украины, будучи центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины, является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализует государственную политику в сферах морского и речного транспорта, навигационно гидрографического обеспечения судоходства, торгового мореплавания, по безопасности на морском и речном транспорте, а также государственного надзора (контроля) за безопасностью на морском и речном транспорте (кроме сферы безопасности мореплавания судов флота рыбной промышленности).

Полномочия Мининфраструктуры определены Положением о Министерстве инфраструктуры Украины, утвержденным Постановлением КМУ от 30 июня 2015 г. № 460, в соответствии с предписаниями которого на министерство, наряду со многими другими, возложена задача: разработки

проектов законов и других нормативно-правовых актов по вопросам, регулирующим отношения по управлению морским и речным транспортом Украины; осуществление нормативно-правового регулирования в сфере морского и речного транспорта; определение приоритетов и осуществления мероприятий по обеспечению формирования и реализации государственной политики в сферах морского и речного транспорта и навигационно-гидрографического обеспечения судоходства, торгового мореплавания; утверждения и исполнения прогнозных и программных документов по вопросам развития водного транспорта, а также развития, строительства, реконструкции и модернизации инфраструктуры морского и речного транспорта [91].

Кроме того, к субъектам публичного администрирования в исследуемой сфере следует отнести также: 1) Государственная служба морского и речного транспорта Украины (Морскую администрацию), на которую действующим законодательством возложена широкие контрольно-надзорные полномочия, в частности: государственного надзора (контроля) за организацией безопасной перевозки опасных грузов морским и речным транспортом; контроля за обеспечением безопасности перевозки грузов, пассажиров и багажа на морских и речных судах; контроля за навигационно-гидрографического обеспечения судоходства в территориальном море, внутренних морских водах и на внутренних водных путях; контроля за проведением аварийно-спасательных работ на морском и речном транспорте, в акватории морских портов, а также поиска и спасания на море в зоне ответственности Украины в акватории Черного и Азовского морей соответствии с международными договорами Украины; государственного надзора за соблюдением правил регистрации операций с вредными веществами на судах, морских установках; надзора за соблюдением требований по предотвращению загрязнения окружающей среды морским и речным транспортом; контроля за соблюдением лицензионных условий при осуществлении хозяйственной деятельности по предоставлению услуг по перевозке пассажиров, опасных грузов, опасных отходов морским и речным транспор-



том; 2) Инспекцию по вопросам подготовки и дипломирования моряков государственная организация, принадлежащая к сфере управления Государственной службы морского и речного транспорта Украины.

Отдельные полномочия в сфере управления объектами водного транспорта делегированы субъектам хозяйствования, которые входят в морской транспортный комплекс – многофункциональной структуры, удовлетворяющей потребности национальной экономики в транспортном обеспечении. В частности, таким, как Государственные предприятия «Классификационное общество Регистр судоходства Украины», «Администрация морских портов Украины», Служба морской безопасности, которая является структурным подразделением Администрации морских портов Украины, морского терминала или портового оператора, «Администрация речных портов Украины», «Государственный проектно-поисковый и научно-исследовательский институт морского транспорта, «Научно-исследовательский проектно-конструкторский институт морского флота Украины с исследовательским производством», Казенные предприятия «Морская поисково-спасательная служба», «ЧерноморНИИпроект», Государственное учреждение «Госгидрография», которые находятся в управленческом ведении Государственной службы морского и речного транспорта, Государственное предприятие «Классификационное общество Регистр судоходства Украины» и др.

Обозначенная нами структурированная система органов публичного администрирования водным транспортом Украины ориентирована на определенные общественным интересом цели, с помощью правовых и материальных средств обеспечивающие достижение желаемого результата, конечной цели по безопасному и экономически результативному функционированию воднотранспортной отрасли.

Выводы. Итак, обобщая, можно сделать вывод, что публичное администрирование водного транспорта – это процесс целенаправленного воздействия субъекта на объект администрирования совокупностью правовых и неправовых способов и методов, путем регулирования общественных

отношений с целью пространственного перемещения материальных предметов (груза), физических лиц (пассажиров) морскими и речными путями с помощью существующих видов плавучих средств (судов) и средств береговой инфраструктуры (портов, портовых средств, портопунктов, специализированных предприятий и т.д.).

Несмотря на перспективность и значимость водного транспорта считаем, что современное состояние этой отрасли в Украине характеризуются рядом недостатков: несовершенное законодательство, отсутствие усовершенствованной нормативно-правовой базы на речном транспорте, ненадлежащий уровень выполнения Государственной программы развития внутренних водных путей, устаревшая портовая инфраструктура; низкая эксплуатационная надежность судоходных гидротехнических сооружений (шлюзов), потребность в проведении планово-предупредительных ремонтов, обновлении и модернизации флота; нехватка современного флота; неудовлетворительный уровень систем навигационного обеспечения судоходства на внутренних водных путях и оперативной технологической связи; нехватка специализированных терминалов и т. д.

В целях совершенствования публичного администрирования водного транспорта Украины, решения проблем нормативной неопределенности и устранения пробелов в правовом регулировании этой сферы считаем, что необходимо: 1) принять Закон Украины «О внутреннем водном транспорте», а также соответствующий Устав службы на морских судах, Устав службы на судах внутреннего водного транспорта и Устав службы на рыболовных судах; 2) вопросы безопасности на водном транспорте урегулировать отдельным Законом Украины «О безопасности на водном транспорте», которым определить: систему органов безопасности на водном транспорте; систему мер противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность водного транспорта; порядок применения мер административного принуждения субъектами обеспечения безопасности на водном транспорте; полномочия капитана судна и капитана порта в сфере безопасности на

вверенных объектах водного транспорта; порядок хранения и применения табельного оружия при обеспечении личной безопасности, безопасности людей и имущества, находящихся на судне и в порту; механизм осуществления государственного надзора и контроля за деятельностью, связанной с организацией и обеспечением безопасности на водном транспорте.

Список использованной литературы:

1. Гаценко Л.В. Ринок перевезень водним транспортом України: історичний аспект формування, сучасний стан та перспективи розвитку. *Водний транспорт*. 2016. Вип. 2. С. 152–161.
2. European Commission, European Technology Platform Waterborne, ETP Status Report. № 4. 2009. P. 99–101.
3. EU Commission, Staying ahead of the wave, DG for Research and Innovation, 2011, pp. 4–5.
4. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018, № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80>.
5. Внутрішні води України. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Внутрішні_води_України
6. Кисловський В.П., Трюхан М.О. Внутрішні морські води України. *Вісник геодезії та картографії*. 2012. № 4. С. 18–25.
7. Розвиток річкового транспорту у контексті реалізації євроінтеграційних планів України. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1763/#_ftnref1.
8. Байрак В.В. Сучасний стан правового регулювання функціонування водного транспорту Україна та Республіки Молдова: адміністративно-юрисдикційні аспекти. *Suprematia Dreptului*. 2019. № 1. С. 206–211.
9. Інформація про водний транспорт України. Сайт Міністерства інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html?PrintVersion>.



10. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник. Київ : НАВС, 1999. 702 с.

11. Байрак В.В. Поняття адміністративної відповідальності у сфері управління морським та річковим транспортом та її функції. *Право.иа.* 2017. № 3. С. 74–79.

12. Про затвердження Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті : Наказ Міністерства транспорту України 20.11.2003, № 904. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1193-03>.

13. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

14. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан : наукова розробка / В.А. Гошовська, Н.Б. Ларіна, Л.А. Пашко та ін. ; за заг. ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

15. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коллер Юрий Сергеевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела научно-исследовательской лаборатории проблем правового и организационного обеспечения деятельности Министерства Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Koller Yuriy Sergeevich – Candidate of Law Sciences, Senior Research Associate of Fellow Research Department of Research Laboratory of Problems of Legal and Organizational Support of the Ministry Activities of the State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

koler.y86@gmail.com

УДК 341.45+342.9

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА СОВМЕСТНЫХ СЛЕДСТВЕННЫХ ГРУПП В МЕЖДУНАРОДНЫХ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРАХ

Мирослава КРАСНОБОРОВА,

советник Посольства Украины в Королевстве Нидерланды
(прокурор по связи для Европейской организации по вопросам юстиции),
консультант Межрегиональной академии управления персоналом

АННОТАЦИЯ

Совместные следственные группы на данный момент являются одним из наиболее прогрессивных и эффективных инструментов международного сотрудничества при расследовании уголовных дел. В статье рассмотрены основные положения правового обеспечения создания и деятельности совместных следственных групп в международных многосторонних договорах. Исследован прогресс их закрепления в международных договорах, а также возможность применения в зависимости от вида преступления. Охарактеризованы существующие административно-правовые положения относительно деятельности совместных следственных групп, закреплённые в таких договорах. Проведён анализ возможных путей эволюции соответствующего законодательства касательно иных видов преступлений, которые не охвачены существующими соглашениями.

Ключевые слова: совместные следственные группы, международные договоры, международное сотрудничество в ходе уголовного производства.

LEGAL BACKGROUND OF JOINT INVESTIGATION TEAMS IN INTERNATIONAL MULTILATERAL TREATIES

Miroslava KRASNOBOROVA,

Counsellor of the Embassy of Ukraine in the Kingdom of the Netherlands
(Liaison Prosecutor for Ukraine at Eurojust),
Applicant of the Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

Nowadays joint investigation teams are one of the most progressive and effective instruments for international cooperation in criminal matters. In the article the main provisions of legal background of the creation and activity of joint investigation teams in international multilateral treaties are described. The progress of introducing of the relevant norms in such treaties and with regard to the type of crime is also highlighted. The characteristic of the nowadays treaties' regulations concerning administrative issues of joint investigation team's activity was provided. Also, the article contains the analysis of possible ways of enhancing of the relevant legislation, especially concerning the crimes that are not covered by the existing treaties.

Key words: joint investigation teams, international treaties, international cooperation in criminal matters.

Постановка проблемы. Одной из основных проблем практической реализации деятельности совместных следственных групп является определение правовой основы для их создания. Несмотря на наличие определенного количества международных договоров, предусматривающих деятельность совместных следственных групп, имеют место законодательные

пробелы в этой сфере, в частности в отношении отдельных категорий преступлений или в зависимости от страны, с компетентными органами которой имеется потребность создать совместную следственную группу.

Состояние исследования. Понятие совместных следственных групп в контексте международного сотрудничества в ходе уголовного производ-



ства появилось относительно недавно и было обусловлено ситуацией, сложившейся в связи со взаимодействием между правоохранными и судебными органами разных стран при расследовании сложных преступлений с интернациональной составляющей. Соответственно в научных кругах Украины указанный вопрос мало исследован. Отдельные вопросы изучались такими учёными, как Ю.Н. Черноус, Н.В. Конограй.

Из иностранных исследователей указанному вопросу уделено значительное внимание, в частности, Конни Райкен, исследователем и лектором Университета Тилбур (Королевство Нидерланды), Гертом Вермейлен, профессором уголовного права в Университете Гента (Королевство Бельгия).

Целью статьи является рассмотрение основных международных договоров, регулирующих создание совместных следственных групп, исследование проблематики их применения, имеющиеся пробелы в международно-правовом регулировании деятельности совместных следственных групп.

Изложение основного материала. Развитие технологий, экономических и политических процессов обусловило новые вызовы в борьбе с транснациональной организованной преступностью, прежде всего с торговлей людьми, незаконным оборотом наркотических средств и оружия, легализации доходов, экономическими, а также киберпреступлениями.

Современные технологии позволяют преступнику за считанные минуты похитить средства со счета в банке, который находится за тысячи километров от его места нахождения.

При этом процесс получения доказательств для расследования указанного преступления из другой страны в рамках традиционной международной правовой помощи может длиться месяцами, а то и годами.

Он затруднён не только процедурными вопросами по подготовке запроса о международной правовой помощи, его согласования, прохождения процедур обработки ходатайств центральными органами запрашивающего и запрашиваемого государств, но также практическими и логистическими аспектами, в частности временем,

необходимым для обеспечения перевода и отправки по почте.

В результате длительного процесса выполнения полученных доказательств могут потерять свою актуальность, что нивелирует потраченные для этого время и усилия.

С целью усовершенствования и ускорения взаимодействия в ходе уголовного расследования между правоохранными и судебными органами разработан механизм деятельности совместных следственных групп, который сейчас предусмотрен рядом международных многосторонних договоров.

Интересно проследить эволюцию нормативного обоснования деятельности совместных следственных групп на примере конвенций Организации Объединённых Наций.

Так, впервые соответствующее понятие встречается в Конвенции Организации Объединённых Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., в ст. 9 которой среди других форм сотрудничества предусмотрено создание, в соответствующих случаях и если это не нарушает законов страны, совместных групп. Указанная норма является достаточно общей и акцентирует внимание на необходимости обеспечения полного соблюдения суверенитета государства, на территории которого проводятся совместные следственные действия [1].

Значительно расширила возможности для создания и деятельности совместных следственных групп Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (далее – UNTOC).

Ст. 19 UNTOC предусмотрено проведение совместных расследований, а именно то, что «Государства-участники рассматривают возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договорённостей, в силу которых в связи с делами, являющимися предметом расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства в одном или нескольких государствах, заинтересованные компетентные органы могут создавать органы по проведению совместных расследований» [2].

Данная норма является важной вехой в процессе эволюции совместных следственных групп не только из-за возможности её применения в отношении широкого круга транснациональных преступлений, а и благодаря детализации административно-правовых аспектов создания и деятельности таких групп.

Так, в ней указываются такие ключевые процессуальные критерии как наличие расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства (то есть невозможность создания совместной следственной группы на этапе доследственной проверки), административно-правовые регулирования касательно необходимости заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договорённостей, а также соблюдение суверенитета государства при проведении процессуальных действий на его территории.

Данная конвенция также подчеркивает необходимость обеспечения полного уважения «суверенитета Государства-участника, на территории которого должно быть проведено такое расследование».

Учитывая количество государств, которые её подписали (по состоянию на 1 сентября 2019 г. – 147 государств) и спектр преступлений, охватываемых данной конвенцией, UNTOC является основополагающим международным договором для создания совместных следственных групп.

Кроме того, начало XXI в. ознаменовалось усилением борьбы с коррупцией, в том числе и в международных масштабах. Ключевым документом для международного сотрудничества в этой сфере стала и остаётся Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. (далее – UNCAC).

Ст. 49 UNCAC предусмотрены совместные расследования, а именно то, что «Государства-участники рассматривают возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договорённостей, в силу которых в связи с делами, являющимися предметом расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства в одном или нескольких государствах, заинтересованные компетентные органы могут создавать



органы по проведению совместных расследований. В отсутствие таких соглашений или договорённостей совместные расследования могут проводиться по соглашению в каждом отдельном случае. Соответствующие Государства-участники обеспечивают полное уважение суверенитета Государства-участника, на территории которого должно быть проведено такое расследование» [3].

На первый взгляд, указанные международные договоры ООН позволяют в полной мере использовать указанный инструмент в рамках международного сотрудничества в ходе уголовного производства.

Вместе с тем, не все транснациональные преступления, расследование которых требует более глубокого сотрудничества между правоохранными органами и судебными органами, охвачены данными нормативными документами.

Так, например, без внимания остаются преступления против человечности, окружающей среды, военные преступления, киберпреступления и иные.

В Европейском Союзе вопросы сотрудничества правоохранительных органов получили пристальное внимание в начале 90-х годов, что повлекло выработку общей стратегии ЕС в этой сфере. Потом был разработан целый пакет документов (обязательных и необязательных), направленных на создание единой стратегии сотрудничества между правоохранительными и судебными органами в уголовной сфере, в некоторых из которых упоминались совместные следственные группы. Также идея совместных следственных групп доработана во время Европейского совета в Тампере (Финляндия) 15–16 октября 1999 г. [4, с. 13–14].

В дальнейшем для стран ЕС соответствующий вопрос урегулирован принятием Конвенции о взаимопомощи в уголовных делах между государствами-членами Европейского Союза от 12 июля 2000 г.

В ст. 13 указанной Конвенции составителями подробно изложены основания, условия и регулирование деятельности совместных следственных групп: «По взаимному согласию компетентные органы двух или более государств-членов могут создать совместную следственную группу для

определённой цели и на ограниченный период времени, который может быть продлен по взаимному согласию, для проведения уголовных расследований в одном или более государств-членах, организовавших группу. Состав группы определяется в соглашении».

Данная конвенция не касается конкретного вида преступлений, а предусматривает то, что совместная следственная группа может, в частности, быть организована, если:

(а) расследования уголовных преступлений в определенном государстве-члене требуют сложного расследования, связанного с другими государствами-членами;

(б) ряд государств-членов проводят расследования уголовных преступлений, в которых обстоятельства дела требуют координированных, согласованных действий в соответствующих государствах-членах [5].

Так, Конвенцией урегулированы такие административно-правовые аспекты как инициирование создания совместной следственной группы, дано определение руководителя группы, полномочия его и командированных членов, организационных мероприятий для налаживания такой работы.

В правовом поле Совета Европы возможность создания совместной следственной группы была предусмотрена во Втором дополнительном протоколе к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 8 ноября 2001 г. (далее – Протокол).

В целом данный Протокол знаменуется рядом прогрессивных инструментов международно-правового сотрудничества по сравнению с «материнской» Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., в частности возможностью передачи запросов электронными средствами связи.

Ст. 20 Протокола предусмотрено, что «по взаимному согласию компетентные органы двух или более Сторон могут организовать группу совместного расследования для определенной цели и на ограниченный период, который может быть расширен по взаимному согласию, для проведения расследования в одном или нескольких государствах – Сторонах, организовавших группу» [6; 7].

Учитывая универсальность данного положения, государства-члены Совета Европы, ратифицировавшие указанный Протокол, опираются именно на него как на основу для создания совместных следственных групп. В частности, Украина внесла соответствующие положения в Уголовный процессуальный кодекс Украины после ратификации Протокола в 2011 г.

В то же время, несмотря на наличие совместных следственных групп в предыдущих международных договорах, соответствующий инструмент международного сотрудничества не был закреплен в Конвенции о киберпреступности от 23 ноября 2001 г. (Будапештская конвенция) [8]. При этом правонарушения в сфере кибербезопасности относятся к тому виду преступлений, при расследовании которых создание совместной следственной группы является наиболее эффективным, поскольку позволяет использовать такие преимущества как оперативность и быстрый обмен информацией и доказательствами, а также синхронное проведение совместных следственных действий в нескольких странах одновременно.

Выводы. Таким образом в настоящее время имеется широкий спектр международных договоров, которые создают правовую базу для создания совместных следственных групп.

Наиболее урегулированным является образование совместных следственных групп в расследованиях в отношении организованных преступных групп, коррупции, а также между государствами-членами ЕС и Совета Европы.

При этом имеют место нормативные пробелы, например, в случае необходимости создания совместной следственной группы со странами, которые не являются участниками соответствующих договоров, или по расследованию преступлений, которые не охватываются обозначенными выше конвенциями.

Соответствующий вопрос подлежит разрешению путем предвидения возможности создания совместных следственных групп в двусторонних договорах в сфере международного сотрудничества в ходе уголовного производства, а также разработки новых и присоединения как можно большего



количества государств к многосторонним договорам, которыми урегулированы создание совместных следственных групп.

Так, в настоящее время по инициативе Королевства Нидерланды, Королевства Бельгия и Республики Словения разрабатывается проект нового многостороннего договора о взаимной правовой помощи и экстрадиции с целью национального преследования за особо тяжкие международные преступления.

Необходимость в заключении такого соглашения назрела уже давно, поскольку сейчас отсутствует правовое регулирование международного сотрудничества между государствами при расследовании и судебном рассмотрении преступлений, которые, в частности, предусмотрены Римским статутом международного уголовного суда [9].

Как отмечается в пояснительной записке к этому документу «договоры касательно международных преступлений – Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Женевские конвенции – если и содержат, то только ограниченные и в большинстве своём устаревшие нормы о взаимной правовой помощи и экстрадиции. Существующие многосторонние соглашения, которые содержат положения касательно взаимной правовой помощи и экстрадиции – такие как УНТОС и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, – могут применяться только касательно преступлений, предусмотренных этими соглашениями. Преступления геноцида, преступления против человечности и военные преступления не подпадают под правовое определение преступлений, на которые распространяются указанные соглашения, оказываясь бесполезным для этих целей. Таким образом нужен новый договор» [10].

В случае принятия данного международного договора, после его подписания и ратификации Украиной и другими странами, он позволит расширить возможности для сотрудничества, в том числе по созданию международных совместных следственных групп для расследования геноцида, преступлений против человечности и военных пре-

ступлений, являющихся чрезвычайно актуальным для Украины.

Список использованной литературы:

1. Конвенция Организации Объединённых Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. URL: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_ru.pdf.

2. Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml.

3. Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

4. C. Rijken and G. Vermeulen (Eds.), Joint Investigation Teams in the European Union ©2006, T M C Asser press, The Hague, The Netherlands and the Authors, 248 p.

5. Конвенція про взаємодопомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу від 12 липня 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_238.

6. Европейская конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680065706>.

7. Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 8 ноября 2001 г. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008157f>.

8. Конвенція про кіберзлочинність від 23 листопада 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575.

9. Римский статут международного уголовного суда. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

10. Background Information: Towards a Multilateral Treaty for Mutual Legal Assistance and Extradition for Domestic Prosecution of the Most Serious International Crimes. URL: <https://www.pgaction.org/pdf/Background-Information-MLA-Initiative.pdf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Красноборова Мирослава Петровна – советник Посольства Украины в Королевстве Нидерланды (прокурор по связи для Европейской организации по вопросам юстиции), соискатель Межрегиональной академии управления персоналом

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Krasnoborova Miroslava Petrovna – Counsellor of the Embassy of Ukraine in the Kingdom of the Netherlands (Liaison Prosecutor for Ukraine at Eurojust), Applicant of the Interregional Academy of Personnel Management

krasnoborova.m@gmail.com



УДК 347.73

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МЕТОДОВ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Виталий МАКСИМЕНКО,

соискатель Хмельницкого университета управления и права
имени Леонида Юзькова

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы методы исследования объектного состава финансовых правоотношений. В ходе исследования, автор анализирует их содержание, механизм применения и комплекс вопросов, которые можно разрешить с их помощью при исследовании объектов финансовых правоотношений. Отдельное внимание отводится проблеме определения принципов использования указанных методов, как ключевому условию получения достоверных результатов исследования. Автор также освещает вопрос взаимосвязи методологии исследования и его предмета, что в конечном итоге и определяет необходимость индивидуализации инструментов исследования отдельных правовых явлений.

Ключевые слова: объект, методы исследования, финансовые правоотношения, методология, общество, научный поиск, анализ.

THE THEORETICAL-LEGAL ANALYSIS OF METHODS OF RESEARCH OF OBJECTS OF FINANCIAL RELATIONS

Vitaliy MAKSIMENKO,

Lawyer, Applicant of the Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov

SUMMARY

The article analyzes the research methods of object financial legal relations. In the course of the study, the author analyzes their content, the mechanism of application and the range of issues that can be resolved with their help in the study of objects of financial relations. Special attention is given to the problem of determining a principle use of these methods, as a key condition for obtaining reliable results of the study. The author also illuminates the relationship between research methodology and its subject matter, that ultimately determines the need for customization of research tools separate legal revealed.

Key words: object, research methods, financial relations, methodology, society, scientific research, analysis.

Постановка проблемы. Индивидуализация методов исследования, является условием детального и максимально полного научного поиска. Однако возникает вопрос о целях и ожидаемых результатах применения того либо иного научного метода, особенно при исследовании узкой группы правоотношений. В таких условиях, актуальность детального исследования указанных вопросов, в частности через призму влияния предмета на методологию исследования не вызывает сомнения.

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития юридической науки, проблема методологии научного исследования, является достаточно актуальной. Выбор необходимого инструментария исследования, определяет его эффективность и результаты. Однако на сегодня, не решенным остается вопрос индивидуализации методов научного исследования в зависимости от сферы правового регулирования, что доста-

точно негативно влияет на развитие и становление отдельных отраслей юридической науки. Это касается и финансовых правоотношений, которые предполагают широкий объектный состав.

Состояние исследования. В современной юридической науке, исследованием методологии научного понимания правовых явлений занимались такие ученые, как С.В. Лучко, И.В. Манжул, И.О. Новокрещенов, Ю.А. Тихомиров, М.М. Терещук, Ю.В. Чистякова. Однако, они исследовали только сущность указанных методов, не уделяя внимание проблеме взаимообусловленности методологии и предмета исследования.

Целью и задачей данной статьи является анализ сущности и содержания научных методов, которые применяются при исследовании объектов финансовых правоотношений, а также определение их функционального значения при изучении правовых явлений.

Изложение основного материала. В энциклопедической литературе термин «метод» определяется, как «способ познания явлений природы и общественной жизни» [1]. Итак, усматривается, что используя соответствующие методы, человек получает возможность установить природу явления, определенные закономерности и взаимосвязи, а также отследить эволюционные процессы и трансформацию тех или иных явлений и процессов. Однако по нашему мнению, следует разграничивать процессы познания и исследования, поскольку они имеют несколько разную природу.

В частности, познавать – это получать истинное представление о явлениях объективной действительности тогда, как исследовать – подвергать что-либо тщательному научному рассмотрению, с целью выявления определенных особенностей [1]. Из вышеприведенного следует, что познание направлено на формирование у человека представлений о конкретном



явлении, до сих пор ему не известно, тогда как исследованию могут подлежать уже известные явления, но с точки зрения их многогранности, что обусловлено отсутствием у человека полного понимания их природы.

Итак, методом следует считать совокупность приемов, средств и способов, применение которых способствует систематизации представлений об объекте финансовых правоотношений, позволяет определить роль и место данного элемента в структуре финансовых правоотношений, а также формирует научную позицию относительно этапов становления указанной категории в теории финансового права. Переходя к составу методологии исследования объектов финансовых правоотношений, предлагаем взять за основу и отдельно исследовать следующие методы: исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, метод анализа и синтеза, статистический, системно-структурный, метод моделирования, метод обобщения и прогнозирования.

Первым предлагаем рассмотреть исторический метод, который помогает изучить специфику государственно-правового явления конкретного исторического периода и проследить динамику его развития [2, с. 56]. Считаем, что использование исторического метода является объективной необходимостью, поскольку исторические этапы развития человечества, по нашему мнению, не следует рассматривать обособленно, а только под углом взаимообусловленности и взаимосвязи. Таким образом, исторический метод можно использовать для решения следующих задач: анализа основных этапов становления и развития отдельных сфер финансовой деятельности в государстве; определения особенностей эволюции объектного состава финансовых правоотношений.

Весьма важным, с позиции интеграционных процессов государства, является сравнительно-правовой метод научного исследования. В своей работе Ю.В. Чистякова отмечает, что «понимание и постижение правовых явлений, которые исследуются сравнительно-правовой наукой, имеет диалогический характер и осу-

ществляется в рамках двух и более правовых культур» [3, с. 86]. Однако существуют определенные оговорки, о которых довольно справедливо высказывается Ю.А. Тихомиров отмечая, что «среди основных ошибок при проведении сравнительно-правового анализа, распространенными являются: неправильный выбор объектов правового анализа и критериев их сравнения; игнорирование объективных факторов, которые порождают различные институты в других правовых системах; заимствование научных правовых концепций, которые не всегда могут быть адекватно отражены в законодательстве другого государства; неверное использование юридических конструкций, понятий и терминов» [4, с. 54].

Отметим, что сравнительно-правовой метод при исследовании объектов финансовых правоотношений целесообразно использовать для освещения следующих вопросов: анализ подходов относительно нормативно-правового регулирования отдельных аспектов финансовых правоотношений и нормативно-правового закрепления соответствующих категорий и объектов; сравнение терминологического аппарата законодательства Украины и зарубежных стран с целью рецепции позитивного опыта и гармонизации соответствующих сфер правового регулирования; определение механизмов взаимодействия и международного сотрудничества в различных сферах финансовой деятельности (банковская сфера, таможенное дело, страхование, рынок ценных бумаг и прочее).

Довольно существенный характер для проведения объективного научного исследования, имеет формально-логический метод. Как справедливо отмечает М.М. Терещук «формально-логический метод – это совокупность способов познания, с помощью которых содержание исследуемого объекта выступает в виде рациональной конструкции, в основу которой положен логический подход, который заключается в логическом осмыслении правового явления» [5, с. 92]. Относительно применения данного метода в рамках исследования объектов финансовых правоотношений отметим, что в пер-

вую очередь это касается разработки дефиниций и предложений изменений и дополнений в законодательство, регламентирующее финансовые правоотношения.

Интересным, с научной точки зрения, является метод анализа и синтеза, который предлагаем охарактеризовать отдельно. В.Г. Челпанов высказывает мнение, что «если мы от причины идем к действию, от основания к выводу, то такой путь называется прогрессивным или синтетическим. Прогрессивным он называется потому, что он соответствует реальному ходу природы, действительному ходу вещей, так как в природе причина первична действию. Обратный путь, именно от действия к причине, от выводов к принципам, называется регрессивным, аналитическим» [6, с. 94].

Усматривается, что анализ, как отдельный вид научного поиска, состоит в возведении частных положений к общим принципам, то есть речь идет о деятельности, которая направлена на определение причин конкретных действий. В свою очередь, синтез заключается в выведении следствий, вытекающих из основных принципов, то есть таким путем необходимо идти в случае необходимости определения возможных последствий действий, которые соответствуют общим принципам. При исследовании объектов финансовых правоотношений, метод анализа и синтеза можно использовать для: выяснения правовой природы и сущности отдельных объектов финансовых правоотношений и установления их связи с другими элементами структуры правовых отношений; определения влияния объектов на субъектный состав финансовых правоотношений и установления взаимосвязей между конкретным объектом и объемом прав и обязанностей субъектов в отношении него.

В современных условиях, довольно значимым для объективности научного исследования является статистический метод, использование которого является распространенной практикой любой отрасли юридической науки. Статистика представляет собой совокупность различного рода цифровых данных, статистических сведений,



которые характеризуют любую сферу жизни общества и государства и позволяют оценить уровень, динамику, структуру общественного процесса, в том числе, и правовых явлений [7, с. 7].

По поводу статистического метода С.В. Лучко отмечает, что «он может быть использован при анализе количественно-качественных показателей деятельности тех или иных государственных учреждений» [8, с. 154]. Учитывая особенности финансовых правоотношений, предлагаем использовать статистический метод в качестве инструмента для: исследования показателей деятельности государственных институтов, которые являются субъектами финансовых правоотношений; ознакомления с динамикой судебной практики рассмотрения дел о нарушении права на объект финансовых правоотношений; анализа динамики роста или снижения показателей финансового развития государства (бюджетные показатели, уровень налогов, курс национальной валюты, уровень таможенных платежей и экспортно-импортных квот).

Важной составляющей методологии научного исследования объектов финансовых правоотношений, является системно-структурный метод. При исследовании объекта, не достаточно определить его систему (совокупность элементов, входящих в его состав), поскольку нужно выяснить, с помощью чего достигается выполнение цели и достижение поставленного результата. В таком случае, объект отображают в виде определенных компонентов и систем, которые образуют структуру объекта [9, с. 11].

Таким образом, системно-структурный метод позволяет рассмотреть объект финансовых правоотношений, как систему компонентов, которые взаимосвязаны и в своей совокупности определяют целевое назначение того или иного материального блага, а также характеризуют тот интерес, наличие которого обуславливает поведение участников финансовых правоотношений.

Вполне ожидаемым, является применение при исследовании объектов финансовых правоотношений метода

моделирования. По поводу данного метода, коллектив авторов под руководством С.Г. Сергиной приходит к выводу, что «при использовании метода моделирования можно создать мысленную модель государственно-правовых явлений, институтов, отношений для поиска путей оптимизации структуры, функций, компетенции и других элементов организации и деятельности органов публичной власти» [10, с. 30]. Считаём приведенное, довольно содержательным определением метода моделирования, которое характеризует его целевое назначение при исследовании правовых явлений. Однако, не понятна природа данного метода, то есть механизм применения указанного элемента методологии, который отражает конкретные приемы и способы моделирования.

Ответ на этот вопрос в своей работе предоставляют В.Н. Ярмиш и В.А. Серегин указывая на то, что «моделирование исходит из идеи подобия, то есть из предположения, что между различными объектами могут устанавливаться взаимно однозначные соответствия так что, зная характеристики одного из них (модели), можно с достаточной определенностью делать вывод о другом (об оригинале)» [11, с. 16]. Учитывая вышеприведенное отметим, что метод моделирования позволяет совместить объективную реальность и воображение, в результате чего можно рассуждать о возможном поведении участников правоотношений, эффективности тех или иных законодательных инициатив, реакции общества на определенные новации и т. п.

Последним, в нашем списке, является метод обобщения и прогнозирования, использование которого очень важно на завершающем этапе научного исследования объектов финансовых правоотношений. Прогнозирование – это исследование, которое базируется на всестороннем анализе ретроспективного развития и глубоком знании объективных законов и имеет целью научное обоснование возможного состояния объекта в будущем, а также определение альтернативных путей сроков и условий достижения такого состояния [12, с. 104].

Как отмечает В.В. Бирюков, прогнозирование позволяет предвидеть развитие объектов и явлений в будущем, а значит предусмотреть необходимость разработки тех или иных методик, привлечения научно-технических средств и т.п. [13, с. 39]. Итак, усматривается, что обобщая результаты, автор формирует свои предложения по развитию соответствующей сферы правоотношений, не обходя вниманием вопросы совершенствования средств правового регулирования и упрощения организационной структуры органов государственной власти.

Анализ отдельных методов, которые в своей совокупности образуют методологию научного исследования, дает возможность сформулировать основные принципы их применения, соблюдение которых обеспечит объективность, полноту и актуальность разработки проблемы объектов финансовых правоотношений. Предлагаем такими принципами считать следующие:

1. Системность. Суть данного принципа заключается в том, что методы научного исследования правовых явлений должны иметь четкую структуру, наличие которой даст возможность определить все аспекты исследуемого правового явления в их взаимосвязи.

2. Последовательность использования методов. Этот принцип характеризует упорядоченность процесса использования научных методов, что является предпосылкой логического изложения материалов исследования.

3. Рациональность. Указанный принцип отражает объективную необходимость использования того или иного метода научного осмысления правовых явлений.

4. Информационное единство. В данном случае, речь идет о том, что результатом использования методов исследования правового явления должно быть целостное представление о предмете научного поиска.

Относительно вопроса научных методов, И.В. Манжул отмечает, что выделение и группировка авторами методов познания осуществляется согласно поставленных задач относительно полноты и всесторонности



выбранного исследования [14, с. 13]. Приведенный тезис наводит на мысль о том, что предмет исследования может обуславливать его методологию, то есть определять совокупность методов, необходимых для решения поставленных задач. В таких условиях, целесообразность индивидуализации методов научного исследования объектов финансовых правоотношений, является довольно актуальной задачей.

Выводы. Комплексный анализ методов исследования объектов финансовых правоотношений, позволяет сформулировать ряд теоретических и практических выводов, основными из которых являются:

1. Под методом исследования, предлагается понимать совокупность приемов, средств и способов, применение которых способствует систематизации представлений об объекте финансовых правоотношений, позволяет определить роль и место данного элемента в структуре правовых отношений, а также формирует научную позицию относительно этапов становления указанной категории в теории финансового права.

2. Все изученные методы научного исследования правовых явлений, используются для решения отдельных задач, однако в своей совокупности они образуют единую методологию научного исследования объектов финансовых правоотношений. Основными принципами применения методов научного исследования предлагается считать следующие: системность (структурированность методов научного осмысления), последовательность использования методов (упорядоченность), рациональность (объективная необходимость использования научных методов) и информационное единство (направленность на получение целостного представления о правовом явлении).

Список использованной литературы:

1. Академічний тлумачний словник української мови. Київ : CD «Інфодиск», 2009.
2. Методи соціальних наук, що використовуються в теорії держави

і права. URL: http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_DPD/TDP_posibnik.pdf.

3. Чистякова Ю.В. Семіотичний підхід у порівняльно-правових дослідженнях: когнітивні можливості використання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 21. С. 84–89.

4. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения : учебное пособие. Москва : Норма, 1996. 417 с.

5. Терещук М.М. Методологія дослідження форм правління. *Теорія та історія держави і права. Філософія права*. 2009. № 18. С. 90–96.

6. Челпанов В.Г. Учебник логики. Москва : Научная библиотека, 2010. 128 с.

7. Брусникина С.Н. Правовая статистика : учебное пособие. Москва : МГУЭСИ, 2004. 132 с.

8. Лучко С.В. Методологія наукового дослідження пенетентіарної системи України. *Вісник Дніпропетровського ун-ту ім. А. Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С. 151–157.

9. Чернышев В.Н., Чернышев А.В. Теория системы и системный анализ : учебное пособие. Тамбов : ТГТУ, 2008. 96 с.

10. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С.Г. Серьогіної. Харків : Право, 2011. 360 с.

11. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 656 с.

12. Новокрещенов І.О., Бойко О.В., Дідовець І.В. Методологія та організація наукових досліджень : навчально-методичний посібник. Київ : Вид-во ДЕТУТ, 2009. 175 с.

13. Бірюков В.В. Криміналістичне прогнозування і ймовірність: практичний та теоретичний аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 12. С. 37–44.

14. Манжук І.В. Визначення методів пізнання у науковій літературі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 13. С. 11–17.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maksimenko Vitaliy Nikolayevich – Lawyer, Applicant of the Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov

loyals@ukr.net

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Максименко Виталий Николаевич – юрист, соискатель Хмельницкого университета управления и права имени Леонида Юзькова



УДК 343.133

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ПОДОЗРЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОТДЕЛЬНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН (ФРАНЦИЯ, ФРГ, АНГЛИЯ)

Наталья МАКСИМЕНКО,
аспирант кафедры правосудия
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию института подозрения в уголовном процессе зарубежных стран, а именно ФРГ, Франции, Англии. Проводится общая характеристика особенностей уголовного процесса указанных стран, в частности стадии предварительного расследования, с целью установления оснований и процессуального порядка подозрения. На основе анализа процессуального законодательства указанных стран сделан вывод об отсутствии нормативного закрепления понятия подозрения. В то же время институту подозрения уделяется значительное внимание в правовой доктрине указанных стран. Анализируются теоретические подходы к пониманию подозрения, наработанные уголовной процессуальной наукой обозначенных стран. В заключении, выделяются подобные и отличительные особенности в подходах к пониманию подозрения и специфике его практической реализации в уголовном процессе указанных стран.

Ключевые слова: фактическое подозрение, уровни подозрения, мера принуждения, разумное основание, обоснованное подозрение.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE INSTITUTE OF SUSPICION IN THE CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION OF SEPARATE FOREIGN COUNTRIES (FRANCE, FRG, ENGLAND)

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

SUMMARY

The article is devoted to the study of the institute of suspicion in the criminal process of foreign countries, namely FRG, France, England. It provides general characteristic of the peculiarities of the criminal process of these countries, in particular the preliminary investigation stage, for establishing grounds and procedural order of suspicion. Based on the analysis of the procedural legislation of these countries, it is concluded that there is no normative consolidation of the concept of suspicion. It also analyzes theoretical approaches to understanding the suspicions gained by the criminal procedural science of the designated countries. In conclusion, similar and distinctive features in approaches to understanding suspicion and the specifics of its practical implementation in the criminal process of these countries are highlighted.

Key words: actual suspicion, levels of suspicion, coercive measure, reasonable basis, reasonable suspicion.

Постановка проблемы. В современных условиях евроинтеграционного направления Украины, концептуальной задачей является обновление имеющейся нормативной базы и дальнейшее развитие системы национального права в соответствии с международными стандартами. В связи с этим, важным является совершенствование механизма защиты лица, охраны его прав, свобод и законных интересов с учетом международных стандартов в сфере регулирования уголовного процесса. Несмотря на принятие в 2012 г. нового Уголовного процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины), получившего положительные оценки европейских экспертов, некоторые институты уголовного процессуального права остаются недостаточно урегулированными и на сегодняшний день.

Одним из таких является институт подозрения, который на момент принятия кодекса считался перспективным законодательным нововведением, «позаимствованным» в развитых европейских государствах. Однако его практическая реализация в условиях национальной правовой системы выявила немало спорных вопросов, ответы на которые на сегодняшний день не дает ни теория, ни практика. В связи с этим, целесообразно изучить особенности института подозрения в зарубежных странах с целью дальнейшей наработки определенных превентивных механизмов защиты прав и свобод человека в уголовном процессе Украины, а также законодательного обеспечения проведения качественного и результативного досудебного расследования уголовных правонарушений.

Актуальность темы исследования подтверждается современными реформационными тенденциями в области национального уголовного процесса с целью гармонизации его институтов и приведение их в соответствие к европейским стандартам. Исследование положительного зарубежного опыта правового урегулирования уголовных процессуальных правоотношений, в частности института подозрения, позволит выделить процессуальные особенности, которые могут быть учтены в законодательной деятельности с целью усовершенствования действующего уголовного процессуального законодательства Украины.

Состояние исследования. Институт подозрения характеризуется высоким уровнем востребованности в теории и процессуальной практике как



украинского, так и зарубежного уголовного судопроизводства. Однако, если говорить о национальном уголовном процессе, стоит отметить отсутствие необходимого уровня его осмысления в правовой доктрине и качественно-го законодательного урегулирования, что сказывается на практике его реализации. Среди отечественных ученых, которые разрабатывают проблему института подозрения можно выделить О.В. Каплину, В.А. Гринюка, И.Г. Ивасюка, А.О. Боруша, И.В. Рогатюка и др. Говоря о зарубежных ученых, научные труды которых посвящены институту подозрения, к ним относим М.Л. Рассата, Н.Г. Стойко, Г. Розз, А.К. Романова, Л.В. Головки, К.Ф. Гуценко, Б. Булока, Г. Кюне, Г. Генкеля и др.

Целью и задачей статьи является выделение и описание основных характеристик института подозрения, а также его практической реализации на основе исследования уголовного процессуального законодательства зарубежных стран (Англия, ФРГ и Франция) с целью возможного использования полученных результатов в дальнейшей законодательной деятельности в контексте приближения национального уголовного процесса к международным стандартам.

Изложение основного материала. Исходя из специфики уголовного судопроизводства, в современной уголовно-процессуальной науке наиболее популярным является разграничение его на две модели: англосаксонскую (англо-американскую) и континентальную (романо-германскую) [1]. Для континентальной модели характерно признание досудебной стадии расследования неотъемлемым этапом производства по уголовному делу. Яркими представителями указанной модели являются уголовные процессы Франции и ФРГ.

Уголовный процесс Франции характеризуется следующими специфическими особенностями: 1) он рассматривается одновременно в статике (как организация органов уголовной юстиции) и динамике (деятельность, направленная на обеспечение движения уголовного производства по стадиям); 2) четкое разграничением предварительных стадий (дознание, возбуждение уголовного дела, предва-

рительное следствие) и заключительных стадий (судебное разбирательство, апелляционное и кассационное обжалование); 3) функция дознания принадлежит полиции, в то время, как функция предварительного следствия – следственному судье.

В уголовном процессе Франции отсутствует законодательное закрепление института подозрения и подозреваемого. Лишь в п. 3 вступительных положений УПК Франции отмечается, что каждое лицо, которое подозревается или обвиняется, считается невиновным до тех пор, пока его вина не будет установлена; ст. 70 УПК Франции содержит формулировку «лицо, подозреваемое в участии в правонарушении»; ст. 63 УПК Франции: «лицо, против которого есть доказательства»; ст. 43 УПК Франции: «место жительства лица, подозреваемого в совершении преступления» [2]. Поэтому, анализируя французский уголовный процесс, целесообразно говорить о существовании в нем лишь «фактического подозрения», которое связано с деятельностью уполномоченных государственных органов и заключается в применении к лицам соответствующих мер принуждения на стадии дознания. Французское дознание начинается с момента получения или обнаружения полицией информации о совершении преступления и продолжается до принятия прокурором решения о наличии или отсутствии оснований для возбуждения уголовного преследования (дела) [3].

Уголовный процесс Франции различает четыре формы дознания, которые, в свою очередь, классифицируются на общие и специальные формы. Особенности каждой из них определяют специфику возникающего при этом фактического подозрения. К общим формам относится дознание очевидных преступлений (проступков) и первоочередное дознание. К специальным формам – дознание по факту сомнительной смерти (ст. 74 УПК Франции) и проверка личности. Целесообразно рассмотреть указанные формы дознания на предмет возникновения фактического подозрения:

1. *Дознание очевидных преступлений (деликтов).* Основным при этом виде дознания выступает критерий очевидности, когда фактическое подозрение фор-

мируется на основании очевидных для полиции фактов. Выделяют следующие условия дознания очевидных преступлений (проступков) (53 УПК Франции) [2]: 1) условия наибольшей очевидности (возникают, когда лицо задержано на месте совершения уголовно-наказуемого деяния или непосредственно после его совершения). В этом случае можем говорить про формирование у органов полиции фактического подозрения на основании наиболее очевидных фактов; 2) условия презюмирующей очевидности (возникают, когда после совершения уголовно-наказуемого деяния потенциальный подозреваемый преследуется «шумом и криками» людей; на/принем присутствуют следы или свидетельства, дающие основания полагать, что он совершил уголовно-наказуемое деяние). Соответственно, фактическое подозрение будет основываться на менее очевидных или косвенных доказательствах; 3) условия, которые приравнивают преступление (деликт) к очевидному. Указанное дает основания для выделения такого вида подозрения как очевидное, которое также присуще и для национального уголовного процесса, когда речь идет об одном из оснований законного задержания лица по подозрению в совершении уголовного правонарушения (ч. 2 ст. 207 УПК Украины) или задержания лица уполномоченным органом (п.п. 1, 2 ч.1 ст. 208 УПК Украины).

2. *Первоочередное дознание* проводится в случае отсутствия указанных выше условий очевидности. При этой форме дознания в судебной полиции нет полномочий на применение мер процессуального принуждения, за исключением права на задержание. Именно поэтому возникновение фактического подозрения при первоочередном дознании напрямую связано с процедурой задержания лица. В соответствии со ст. 63, ст. 77 УПК Франции офицер судебной полиции может арестовать или задержать любое лицо, против которого существуют веские основания для подозрения в совершении или в попытке совершения уголовно-наказуемого деяния (подозреваемый defacto) [2].

3. *Установление (идентификация) личности.* Полиция вправе требовать лица подтверждения личности, при наличии одного или нескольких правдоподобных причин подозревать, что:



лицо совершило или пыталось совершить уголовно-наказуемое деяние; лицо готовится к совершению преступления или деликта; лицо может предоставить информацию, полезную для расследования преступления или деликта; лицо разыскивается судом. При этой форме дознания полиция имеет право задержать лицо сроком до четырех часов.

4. *Дознание по факту сомнительной смерти* (ст. 74 УПК Франции) проводится в случае обнаружения трупа, независимо от того, была ли смерть насильственной или нет, но причины которой неизвестны или подозрительны. В результате, либо констатируется факт естественной смерти, либо осуществляется дальнейшая уголовная процессуальная деятельность.

Следует отметить, что в французском уголовном процессе отдельно от подозреваемого существует такой субъект как ассистированный свидетель (фр. «Témoïn assisté»), которому законодательство предоставляет право на получение правовой помощи (ассистента, адвоката). Так, согласно ст. 113-1 УПК Франции, ассистированным свидетелем считается любое лицо, указанное в первичном или последующем представлении прокурора, которому еще не предъявлено юридическое обвинение, однако в отношении, которого начато уголовное производство [2]. Ассистированный свидетель наделяется определенным объемом прав подозреваемого, прежде всего – правом на защиту. В случае допроса лица в качестве ассистированного свидетеля, следственный судья должен направить такому лицу специальное письмо (уведомление) с изложением сути обвинения, перечнем его прав, указанием даты и времени явки для допроса. Процедура допроса ассистированного свидетеля тесно связана с предъявлением в дальнейшем ему обвинения. Таким образом, для французского уголовного процесса является характерным отсутствие четкого правового размежевания между подозреваемым и обвиняемым.

В уголовном процессе ФРГ, отсутствует стадия возбуждения уголовного дела. Начало производства связано лишь с проведением первоначальных следственных действий в рамках дознания. Целью дознания является установление подозрения, а не изболечение

обвиняемого. Формально подозреваемый в уголовном производстве появляется в момент совершения первого допроса заподозренного лица, которое немецкое законодательство называет «обвиняемым, в отношении которого существует достаточное подозрение». К началу допроса такому лицу сообщается суть подозрения (с указанием на квалификацию деяния) и его основные права, в частности право давать объяснения по поводу подозрения либо отказаться от этого в любой момент, до первого допроса получить консультацию защитника. (Ст. 136 УПК ФРГ) [4]. Таким образом, указанную процедуру можно считать фактическим выдвижением подозрения.

В отличие от законодательства, чрезвычайно большое внимание подозрению уделяется наукой уголовного процессуального права ФРГ. С методологической точки зрения подозрение в немецком уголовном процессе соответствует философской категории достоверности и выражает степень веры субъекта в существование того или иного явления, события, если вера содержит элементы рационального [5].

Так, в теории немецкого уголовного процесса в зависимости от стадии расследования и массива накопленных доказательств различают следующие степени (уровни) подозрения: 1) предположение; 2) первичное подозрение в совершении уголовно-наказуемого деяния; 3) достаточно обоснованное подозрение в совершении уголовно-наказуемого деяния; 4) серьезное подозрение в совершении уголовно-наказуемого деяния.

Стадия предположение (нем. «Vermutungen») является начальной. На этом этапе еще отсутствуют какие-либо фактические основания для первичного подозрения, поэтому прокуратура и полиция не имеют права инициировать начало предварительного (досудебного) расследования.

Когда предположение в своем развитии достигает уровня первичного (простого) подозрения (нем. «Anfangsverdacht»), прокуратура и полиция обязаны начать предварительное (досудебное) расследование. Первичное подозрение предполагает собой наличие минимальной вероятности совершения лицом уголовно-наказуемого деяния. Такая вероятность

должна основываться как на конкретных фактах, так и на определенном криминалистическом опыте уполномоченного лица. При наличии первичного подозрения допускается проведение следующих следственных действий по отношению к лицу: 1) личный обыск (§ 102 УПК ФРГ); 2) обыск вещей и помещений (§ 102, 103 УПК ФРГ); 3) применение технических средств надзора (контроля) (§ 100 h (абз. 1) КПК ФРГ); 4) выемка (§ 94 УПК ФРГ); 5) физическое обследование и судебно-медицинская экспертиза (§ 81a УПК ФРГ) [5].

Когда же на основе имеющихся и ожидаемых доказательств по делу вероятность того, что обвиняемый будет осужден становится выше вероятности его оправдания, можно говорить о наличии достаточно обоснованного подозрения (нем. «Hinreichen der Tatverdacht»). Верховный Суд ФРГ разъясняя смысл «достаточного подозрения» указывает на обязательное наличие таких фактов, которые, с учетом практического опыта, указывают на возможность осуждения обвиняемого судом на основе безупречного доказывания [6].

Наличие серьезного подозрения (нем. «Dringender Tatverdacht») указывает, что на основе допустимых в суде доказательств, собранных на момент оценки, существует большая вероятность того, что обвиняемый совершил инкриминируемое ему деяние. Только при условии достижения подозрением уровня серьезного подозрения, законодательством допускается применение к обвиняемому более строгих мер уголовного процессуального принуждения, например, содержание под стражей, помещения обвиняемого под надзор, временное изъятие водительских прав, контроль телекоммуникаций.

Разграничение подозрения по его уровням в уголовном процессе ФРГ имеет важное практическое значение. Ведь именно от степени подозрения зависит возможность применения к заподозренному лицу той или иной меры принуждения. Однако отсутствие законодательно установленного критерия разграничения уровней подозрения порождает определенные трудности при определении первичного, достаточного и серьезного подозрения на практике. В то же время выделение таких уровней подозрения, по нашему мнению, свиде-



тельствует о развитии (динамике) категории подозрения при осуществлении процессуальной деятельности.

Если говорить об англосаксонской (англо-американской) модели, то классическая англосаксонская концепция не включает досудебное производство в число самостоятельных стадий уголовного процесса, считая, что он начинается с момента, когда дело попадает в производство суда. В ходе полицейского расследования полиция, получив информацию о совершении уголовно-наказуемого деяния, принимает меры, направленные на установление лица, его совершившего, сбор обвинительных доказательств, а также применение к нему мер процессуального принуждения.

В английском уголовном процессе обязательным условием применения мер уголовного процессуального принуждения является наличие в уполномоченного на это лица «обоснованного основания» подозревать то или иное лицо в совершении уголовно-наказуемого деяния. В то же время, законодательство не содержит точной формулировки «обоснованного подозрения». Это обусловило возникновение значительного массива судебной практики рассмотрения судьями дел, предметом которых было определение наличия или отсутствия «обоснованного подозрения» как основания для применения мер уголовного процессуального принуждения.

Так, в деле «Dryburgh v. Galt 1981 JC 69, 72» указано, что «обоснованность» подозрения является существенной частью гарантии против произвольного ареста и содержания под стражей [7]. Обоснованное подозрение должно быть в сознании должностного лица, осуществляющего арест. Его формируют факты или информация, предоставленная должностному лицу, осуществляющему арест или задержание, к которой должен быть применен ум независимого наблюдателя. Определение «разумности» оснований для подозрения подразумевает собой осуществление уполномоченным лицом перед применением мер принуждения специального «правового теста» (англ. «Legaltest»). Эта проверка проводится с учетом особенностей каждого отдельного случая и состоит из двух частей: 1) формирование уполномочен-

ным лицом в своем сознании реально-го подозрения касательно возможного обнаружения у задержанного того или иного предмета, который имеет отношение к преступлению; 2) наличия разумного подозрения, вызванного объективным основанием, основанного на фактах, информации и результатах интеллектуальной деятельности, которые позволяют сделать предположение относительно вероятности обнаружения у задержанного предмета, который имеет отношение к преступлению [8]. В результате проведения теста уполномоченное лицо должно быть в состоянии объяснить основания, которые вызвали у него подозрение, ссылаясь при этом на собственное восприятие ситуации или специфическое поведение лица-подозреваемого.

Практикой уголовной процессуальной деятельности нарабатанные четкие правила определения обоснованности подозрения, обязательные для соблюдения полицией при принятии решения о применении к лицу мер принуждения. К ним относятся следующие: обоснованность подозрения не может основываться на субъективных убеждениях и личных факторах; «разумные основания» для подозрения должны отсылать к точной и актуальной информации; «разумные основания» для подозрения должны быть обоснованы соответствующим поведением лица, временем и местом [8].

Выводы. Таким образом, исследование института подозрения в романо-германской и англо-американской моделях уголовного производства дает возможность говорить о наличии между ними как подобных, так и противоположных подходов к пониманию подозрения и урегулированию правоотношений по поводу его реализации. Так, к подобным подходам мы относим: 1) отсутствие законодательного закрепления институтов подозрения и подозреваемого; 2) существование в уголовных процессах, указанных стан, так называемого, «фактического подозрения», связанного с деятельностью уполномоченных государственных органов по применению к лицам соответствующих мер принуждения; 3) отсутствие процессуальных актов формального выражения подозрения; 4) понимание подозрения как вывода или предположения, основанного на

фактах, о совершении уголовно-наказуемого деяния. В немецком уголовном процессе это ретроспективно-прогностический вывод, который можно проверить; во Франции это предположение, что конкретное лицо совершило уголовно-наказуемые деяния; в Англии это обоснованный вывод, который должен быть сделан объективным наблюдателем; 5) наличие подозрения является обязательным условием для применения к лицу мер процессуального принуждения, при этом именно от степени подозрения (от силы убеждения) зависит суровость меры; 6) существенная роль субъективного фактора в процессе формирования подозрения.

Отличительными особенностями реализации подозрения в романо-германской и англо-американской моделях уголовного производства являются следующие: 1) в то время, как во французском и немецком уголовных процессах подозрение может быть, как персонифицированным (касаться определенного лица), так и не персонифицированным, подозрение в английском процессе обязательно должно быть персонифицированным; 2) обоснованное подозрение в англо-американской модели уголовного производства является объективным стандартом доказывания и связано с оценкой вероятности тех или иных вариантов фактической картины произошедшего. Для романо-германской модели характерна оценка обоснованности подозрения на основе внутреннего убеждения, то есть личной убежденности субъекта доказывания в истинности определенного факта.

Список использованной литературы:

1. Головки Л.В. Курс уголовного процесса. Москва : Статут, 2017. URL: <https://studfiles.net/preview/6704970/page/22/>.
2. Codedeprocédurepénale (France). Dernière modification 20 septembre 2019. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.o;jsessionid=03516E-3B21630ED1947061DB4EED6641.tplgfr35s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006098229&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20180808.
3. М.-Л. Rassat, Droit penal et procedure penale, Paris, 1986, p. 137.



4. Головненков П., Спица Н. Уголовно-процессуальный кодекс федеративной Республики Германия – Strafprozessordnung (StPO). Научно-практический комментарий и перевод текста закона. Universitätsverlag Potsdam. 2012. С. 404.

5. Kühne H. Straf Prozeßlehre. Köln am Rheine, 1982. S. 124, 129.

6. Juristenzeitung. 1970. № 18. S. 729.

7. Case of Dryburgh v. Galt 1981 JC 69, 72. House of Lords judgment. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld199697/ldjudgmt/jd961214/ohara03.htm>

8. Code of practice for the exercise by: police officers statutory powers of stop and search. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384108/2013PACEcodeA.pdf

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Максименко Наталья Валентиновна – аспирант кафедры правосудия юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maksimenko Natalia Valentinovna – Postgraduate Student at the Department of Justice of Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

maximenko27@gmail.com

UDC 502.33: 332.2

LAND MANAGEMENT AND LAND-USE SYSTEMS IN FOREIGN COUNTRIES: BEST LEGISLATIVE PRACTICES

Valentina MAMONOVA,

Doctor of Public Administration, Professor at the Department of Regional Development and Local Government of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Vera KOZHURINA,

Postgraduate Student at the Department of Regional Development and Local Government of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article presents a scientific analysis of land management systems in the leading countries of the world (Italy, Germany, Poland, Canada, Australia, France), the organizational and functional features of land information systems are analyzed. The features of cadastral systems related to the issues of rational use and land use planning abroad are investigated. A number of proposals have been formulated for the national cadastre, which can be implemented on the basis of foreign experience in order to improve the content of the information system and make it convenient for citizens and bodies implementing state policy in the field of land relations.

It has been determined that foreign countries use a systematic, integrated approach to land management, which is appropriate in Ukraine in the conditions of decentralization of land relations.

Key words: land management, land use, land cadastre, information systems, foreign experience.

ЗЕМЛЕУПРАВЛЕНИЕ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ЛУЧШИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

Валентина МАМОНОВА,

доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры регионального развития и местного самоуправления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Вера КОЖУРИНА,

аспирант кафедры регионального развития и местного самоуправления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

Статья содержит научный анализ систем землеустройства в ведущих странах мира (Италия, Германия, Польша, Канада, Австралия, Франция), проанализированы организационно-функциональные особенности земельно-информационных систем. Исследованы особенности кадастровых систем, связанные с вопросами рационального использования и планирования землепользования за рубежом. Сформулирован ряд предложений для отечественного кадастра, которые могут быть внедрены на основе зарубежного опыта с целью улучшения содержательного наполнения информационной системы и удобного использования для граждан и органов, осуществляющих реализацию государственной политики в сфере земельных отношений.

Определено, что зарубежные страны используют системный, комплексный подход к землеустройству, что целесообразно и в Украине в условиях децентрализации земельных отношений.

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, землепользование, земельный кадастр, информационные системы, иностранный опыт.



Statement of the problem. Land fund management is defined as the activities of public administration and local authorities aimed at ensuring the rational use and protection of the land fund of the country [1, p. 116–119]. The land management system of each country has certain features, which is due to specific historical, economic, geographical circumstances. As a rule, land management of cadastral activities is carried out on the basis of formation, accounting, registration of land plots and other real estate objects. The main land management measures include: planning of land use by administrative-territorial units; land management; organization for rational use and protection of land; land parceling and land consolidation; land use improvement activities; formation of land plots, etc. [7]. The functional features of conducting land information systems abroad require research.

The relevance of the research topic. The need for systematic research and analysis of foreign experience in the field of land management, the creation and maintenance of information systems, land-use systems, inventory of resources is due to several factors. First, the process of decentralization of land relations in Ukraine, as one of the stages, provides for the mandatory inventory and assessment of agricultural land in order to transfer it to the communal property of the united territorial communities. Secondly, the European integration processes and the formation of the open market require the unification of information bases and administrative procedures related to the circulation, land lease in order to create a favorable investment climate in the country. Thirdly, changing the subject-object characteristics of the public administration system in the land sector and the redistributing land taxes in order to fill local budgets, the completion of land reform will require the introduction of best foreign practices in order to improve the quality of management, competent and efficient land use, clear administration of land taxes.

Status of research. Given the relevance of the outlined topics, it is worth noting that such scientists as V. Gorbatiuk, V. Dmytrusenko, V. Zhuk, A. Danylenko, T. Yevsyukov, Yu. Karpinsky, V. Kulnich, M. Lykhogrud, A. Lyashchenko, A. Mukhovyykov, A. Yurchenko and others have contributed to the study of various aspects of the development of land relations.

A significant number of domestic scientists, in particular, I. Bystryakov, S. Bulygina, D. Dobryak, V. Kryvov, L. Novakovsky, S. Osypchuk, A. Sohnych, focus attention on the study of land cadastral systems.

Foreign experience in land use was researched by O. Botezat, R. Taratula, M. Trubina, the sphere of land value assessment is of scientific interest to A. Ivsaenko.

But given the dynamic of the development of land relations, the globalization of world technological and digital systems, the pace of rule-making of national and international legislation, foreign experience requires study and analysis.

The object and purpose of the article is a systematic analysis of foreign experience in the field of land management, cadastre systems and development of proposals for domestic legislation to improve the mechanisms of management and administration of land resources at the state, regional and local levels.

Presentation of the main material. The basis for the competent management and administration of land resources in any country is an information system containing complete, objective, accessible information. In Ukraine, such an information base is the State Land Cadastre. The national legislator enshrined the concepts of the State Land Cadastre in the Land Code of Ukraine as follows – this is a unified state system of land cadastral works, which establishes a procedure for recognizing the fact of the emergence or termination of the right of ownership and right to use land plots and contains a set of information and documents on the location and legal regime of these land plots, their assessment, land classification, quantitative and qualitative characteristics, distribution among landowners and land users [4].

In addition, a special Law of Ukraine “On the State Land Cadastre” was adopted in 2011, which stipulates that the State Land Cadastre is a unified state geographic information system about the land located within the borders of Ukraine, their intended purpose, restrictions in their use, and also data on the quantitative and qualitative characteristics of land, their assessment, the distribution of land between owners and users [8].

Based on the above definitions, it is advisable to include the following aspects in the functions of the State Land Cadastre of Ukraine: legal (recognition of the fact of the presence of a plot, its boundaries, registration of property rights, rights of use); informational (providing data on the objects of the State Land Cadastre and topographic-geodetic and cartographic materials); administrative (performance of land cadastral work, provision of complete and reliable information, which is the basis for management decisions).

However, despite such multifunctionality of the cadastre, it lacks data on buildings, real estate and property rights to it, this information is contained in the State Register of Real Estate Rights. Given that the function of cadastral registration of land plots is performed by bodies of the state land cadastre, and the function of registration of rights by the State Register of Rights, this has caused certain inconvenience for both citizens and employees of the above institutions.

The basic principle of functioning of the State Land Cadastre – the principle of openness and accessibility of information – needs further revision. Indeed, in live regime and free of charge you can use only the information posted on the website of the Public Cadastral Map of Ukraine. However, a huge amount of data is in the paid access, which can be obtained, for example, by using the service of providing extracts from the State Land Cadastre.

Another imperfection is that there are frequent errors occurring in the State Land Cadastre, such as the cadastral number duplication, the definition of the cadastral number without its assignment until 01.01.2013, the alienation of parts of land without prior division, instead of shares in the right to land plots, and others. Errors are caused both by technical failures of the system and may be subjective in nature. Specialists providing cadastre system maintenance need special training. Amending in the cadastral system is a complex and time-consuming process, requiring the efforts and attentiveness of the professionals involved.

Therefore, another reason for analyzing foreign experience is the imperfection of the Ukrainian system of the State Land Cadastre. At the same time, the overall positive trend in the development of modern land information systems in foreign countries is global coherence, coordination



of efforts between organizations working with relevant information that are directly responsible for the formation of cadastral data in their field of activity. Therefore, in a number of countries the information required for various purposes is concentrated in a single information system or the exchange of information between different systems is organized [11, p. 31].

An ideal example, in this context, is Italy, where in 1886 by the Constitutional Law № 3682 “Real Estate Balancing Act” a unified land cadastre was established, the main purpose of which was to tax real estate. Italy is one of the 13 European countries where the cadastre and register of rights are maintained by one governing body. From a functional point of view, the cadastre of the Italian Republic combines two registers – “legal” and “tax (fiscal)”, which optimizes the information space. The contents of the cadastre are divided into two parts: 1) records of an administrative nature, including records about the owner; 2) records of geometric nature that determine the topographic indicators [5, p. 46]. It is this content division that has become the basis for two major land information systems: the land cadastre and the housing and construction cadastre.

General management and control over the implementation of cadastral activities are entrusted in the Ministry of Economy and Finance of the Italian Republic. The main volume of technical and operational activities within the competence of the Ministry is carried out by a territorial agency, which is one of the four fiscal agencies established within the scope of Ministry, the other agencies are a customs agency, revenue and state property agencies [12].

A significant defect of the cadastre is the lack of legal foundation, that is, certificates received from the registry do not have legal force, which causes a number of legal negative consequences for buyers [9, p. 50].

Founded in Germany in 1817, a similar multi-purpose land cadastre serves as a basis for taxation, property registration and land assessment. Along with the generally accepted functions of the state register, real estate cadastre information is the basis for land information systems and is used for territorial –administrative management and systematic development of agriculture. The main legal act

regulating the operation of the cadastre is the Hessen Land Law “On Real Estate Cadastre and Geodetic Survey”, adopted in 1992.

The management of the real estate cadastre is functionally assigned to the federal lands (regional level) and is maintained by the respective land management and land cadastre departments. At the same time, there is no federal (national) level in the cadastral system in Germany. Each federation has its head office and regional offices. The registration of completed land operations is assigned to special workers whose activities are subject to licensing. The land manager’s license may be obtained by a person who has the necessary university education and two years of practical experience [6, p. 16].

Germany has developed a system of public administration of land relations at the local level. Each federal land develops its own complex (plan) of measures for the development of land use of the controlled territories. A striking example of successful self-government is that each action plan is discussed at a public hearing. Inter-farm land management is mainly represented by land consolidation and land use regulation [3]. Such experience can be useful for Ukraine in the context of community involvement in land management.

One of the latest land legislations in Europe, which is worth considering from the perspective of studying and gaining experience, is the legislation of Poland. Thus, the term “cadastre”, appeared in Polish law only in 2005 and is defined as the official inventory of land plot descriptions.

Organizationally, the real estate cadastre is maintained by the Main Department of Geodesy and Cartography. The structure of the service comprises 16 voyevoda (regional) offices and 425 powiat (subregional) offices. Such an extensive system of public authorities has brought the successful reform of land decentralization.

The peculiarity of the cadastral system in the Republic of Poland is that its jurisdiction falls under the competence of various government departments (the Ministry of State Administration and Internal Affairs, Ministry of Justice and Ministry of Finance) and local governments at different levels. That is, the cadastral system is accessible to all state organizations,

which are entrusted with the implementation of tasks in the field of land relations. An important groundwork of modern Polish society is that information on land plots, buildings and premises is open to the public and widely available (restrictions apply only to personal data). The integrated electronic system enables the exchange of data between the real estate registry, the soil registry, the mortgage registry and the fiscal registry.

The most advanced land cadastral system in Europe is considered to be French, and it also has a fiscal focus. Legal regulation of the activities of the land cadastral system is carried out by the Civil Law. The operation of land cadastral works is provided by the General Directorate of Tax Services, Tax and Land Operations, with an extensive system of local authorities, which include: tax centers, cadastral inspections, land departments, tax services, there are also regional land cadastre information centers. A sufficiently large number of public authorities are called upon to ensure the functioning of the cadastre, which is why there is a specialized National Cadastral School in Toulouse that provides basic training for professionals.

The French National Cadastre Service operates in several areas: administrative, legal and technical – a special service has been set up to implement each of them. Thus, the administrative service, in accordance with the powers assigned to it, carries out: the formation of cadastral registries, registration of the transfer of ownership of the land plot, the issuance of copies and extracts from cadastral documents, the calculation of land taxes. The legal service of the Land Cadastre is engaged in the delimitation of land ownership, identification of land data, its individual plots, and maintenance of land cadastral records. The technical service is responsible for: restoration of old and damaged cartographic plans, coordination, inspection and centralization of land survey, the preservation of boundary marks and the geodetic network as a whole [10, p. 16]. It is worth noting that at the local level (in the cadastre bureau of communes) the documentation is computerized and is constantly updated on 1 January each year.

Considering the land management experience of a prominent representative of the Anglo-Saxon legal family – Canada,



it is worth noting that the main purpose of the functioning of land cadastre is not only fair taxation of landowners but also guaranteeing land ownership. Canada is an example of a country with an active agricultural land market (about 98% of it are privately owned).

The bulk of legislation in the field of land relations is carried out by the provincial authorities (the smallest unit of administrative-territorial division). Therefore, local authorities have extremely broad powers in the area of land relations management. At the same time, some provinces have introduced rather strict measures in cases of violating agricultural land use (British Columbia, Newfoundland, Quebec) [2, p. 407].

The powers to ensure the maintenance of the cadastre, the study of the country's resources with the aim of predicting land productivity are among the functions of the Land Inventory Service. It is the data obtained by this Service that forms the basis for management decisions, planning and land resources management by both federal and provincial authorities. The information entered in the cadastre is subject to differentiation in four directions, depending on the needs of land assessment: 1) for agriculture, 2) forestry, 3) for recreational purposes, 4) reproduction of fauna.

Taking into account the traditions of the Anglo-Saxon legal family, it should be noted that the registration system contains complete legal information about the land and makes it possible to identify all the owners of the land from today to its first owner, of course, for the appropriate fee. This functionality becomes available due to the communication system between the numbering of ownership with the cartographic material of each land plot.

The Australian Land Registry has a radically different purpose unlike all the countries analyzed above. Thus, the main purpose of the functioning of the land registry of Torrens (Torrens Title System), by the way, it dates back to 1858) is the establishment and maintenance of the legal integrity of the borders, namely the possibility of their determination on the ground and subsequent restoration (rather than taxation), as in the previous cases) through the mechanism of issuing to the holder the certificate for all rights (property, lease, mortgage), that apply to the land. The certificate also

contains information on the encumbrance and restrictions of the owner's rights. It is the obtaining of the cadastral certificate that guarantees the rights of the property owner, which provides the Torrence system with a high degree of transparency.

Today, Australia's land cadastre has systematized various data (statistical, tax registers, planning documents, land cadastre) – which is why it is a spatial data base and provides activities of planning, land use, taxation, real estate market support, subsoil use, statistics, etc. [5, p. 25].

Conclusions. Thus, the systematic analysis of foreign experience in the field of land management, keeping cadastre system leads to the conclusion that leading countries are striving to ensure more complete cooperation between different users of land information, and therefore a large number of information systems have been created. Most land cadastrals combine fiscal, legal and information functions.

At the same time, each of the analyzed systems of land relations management has features that would be appropriate to introduce in the Ukrainian legislation. For example, active involvement of the community in land issues in the form of discussion at public hearings of a set of measures for the development of land management would make it possible to realize direct democracy in communities.

Poland's experience is extremely useful, as land reform has resulted in open access to information on land, buildings and premises for the public. In addition, the Polish cadastral system is open to all state organizations working in the field of land relations, which reduces the bureaucratic burden typical of Ukraine, and enables data to be exchanged between related registers (real estate registry, land registry, mortgage registry and fiscal registry).

Attention is also drawn to the French personnel training system, which is specifically designed for specialists of institutions implementing state policy in the field of land relations. Given the extensiveness and dynamism of the development of land legislation, the changing powers of communities, there is an objective need to create a specialized educational institution in Ukraine.

Australia and Canada are countries where land information systems operate to secure land rights and to ensure the rights

of citizens, which are the foundation of every state based on the rule of law.

The issues of separation of powers to manage land resources in Ukraine require further scientific research, taking into account international experience; assessment of land use efficiency at community level, etc.

References:

1. Botezat O.P. Foreign experience of land use as a step towards the implementation of land reform in Ukraine. *Investments: practice and experience: Analysis. Forecasts. Comment.* 2016/2. № 24. P. 116–119.
2. Varlamov A.A. Land cadastre. Vol. 2 Management of land resources. M. : KolosS, 2004. p. 528.
3. Volkov S.N. Land management. Vol. 7. Land management abroad. M. : KolosS, 2005. p. 408.
4. Land Code of Ukraine. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/ed20011025/print1452604217682956>.
5. International experience in inventorying land of different categories for tax purposes. Irpin : National Research Institute of Financial Law, 2014. p. 60.
6. Petrovych L., Ludchak O. The cadastral system of Ukraine in the context of world development. *Modern achievements of geodetic science and production.* Lviv. 2015. № 1 (29). pp. 15–19.
7. Popov A.S. Cadastral and registration systems of the world : monograph. Kh. : Issue of LLC Shchedra Sadyba Plus, 2014. 216 p.
8. On the State Land Cadastre. (Bulletins of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR)), 2012, № 8, p. 61. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17/print1452604217682956>.
9. Sinita Yu.S. Analysis of world land cadastral systems. *Property relations in the Russian Federation.* Moscow. 2014. № 10 (157). pp. 55–66.
10. Taratula R.B. Foreign experience of development of land-cadastral systems. *Agrosvit.* 2016. № 7. p. 17–21.
11. Trubina M.V. Land inventory as a major component of land payments: Ukrainian and foreign experience. *Finance law.* 2014. № 1. pp. 30–33.
12. Descrizione e contenuti nel linguaggio tecnico del Catasto e della Conservatoria della parola Catasto Terreni. URL: <http://www.catasto.it/terreni.html>



INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Mamonova Valentina Vasilevna – Doctor of Public Administration, Professor at the Department of Regional Development and Local Government of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine;

Kozhurina Vera Nikolayevna – Postgraduate Student at the Department of Regional Development and Local Government of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Мамонова Валентина Васильевна – доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры регионального развития и местного самоуправления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Кожурина Вера Николаевна – аспирант кафедры регионального развития и местного самоуправления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

gubaska@ukr.net

UDC 342.9

PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE: THE EXPERIENCE OF FRG, POLAND

Elena MARKOVA,

Candidate of Law Science, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Legal Disciplines of Sumy Branch
of Kharkov National University of International Affairs

SUMMARY

The author monitors the legislation in the area of administrative procedures of such European countries as Poland, FRG with the aim of consolidation the principles of the administrative procedure in order to adopt some principles in the legislation of Ukraine, which is now at the formative stage. The author also suggests grouping the principles of administrative procedure into two groups: general and specific. The definition of the concept of “principles of administrative procedure” was also provided by the author.

Key words: principles of administrative law, principles of administrative procedures, good governance.

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ: ОПЫТ ФРГ, ПОЛЬШИ

Елена МАРКОВА,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры юридических дисциплин Сумского филиала
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Автор проводит мониторинг законодательства в сфере административных процедур таких европейских стран как Польша, ФРГ на предмет закрепления принципов административной процедуры с целью реципирования некоторых принципов в законодательство Украины, которое сейчас находится на стадии формирования. Также автор предлагает сгруппировать принципы административной процедуры в две группы: общее и специальные. В работе дается авторское определение понятия «принципы административной процедуры».

Ключевые слова: принципы административного права, принципы административных процедур, хорошее управление.

Statement of the problem. A significant role in the mechanism of legal regulation of administrative procedures belongs to principles – the key guidelines, which determine the basics of functioning and organization of administrative procedures. They possess a crucial value for an effective systemic regulation of administrative and procedural relations from the viewpoint of methodology, and also for the law enforcement of corresponding legal norms by government authorities in the course of their work [1, p. 256]. The principles serve as a reference point in the formation of a unified legal standard of a model for the relationships between the executive bodies and citizens, creating legal boundaries for the implementation of procedural activities of authorities. Without them, the administrative proce-

cedure efficiency would be particularly low, since the very decision-making process would have an uncontrolled by society, confidential and one-sided character.

In relation to the regulation of administrative procedure the goal of principles is to balance restrictions in relationships between the executive authorities and citizens. As was stated by M. Yefremov, the principles of administrative procedures are meant to restrain the limits of discretion of the public administration officials on one hand, and on the other hand – to grant private individuals maximum freedom in promoting their rights and interests [2, p. 14]. Moreover, the core of the principles comes down to the protection of human rights and freedoms from arbitrary acts and subjectivity by the authorities.



It must be noted that the principles take on the significance of mandatory requirements and specific rules, obligate the law-enforcement officer to act a certain way, or set certain prohibitions, only when they have been legislated. The quality of laws and the efficiency of legal regulation depend largely on how those principles are defined and disclosed in them [3, p. 87].

In relation to the principles of administrative procedure the legal and administrative study is based on general principles of law and the principles of separate administrative law institutions, such as public administration, proceedings of administrative offences and administrative process.

The relevance of the research topic. In our legal science academics are researching this subject in a fragmented manner. This is due primarily to the absence of legal regulation of administrative procedure and also of relevant complex comparative researches on law matters, generalizations of experiences of legislation in European countries in the field of administrative procedures and modern law-making practices. The works of our scientist are mostly devoted to the reviewing of separate principles of administrative procedure. Among the administrativists, who showed interest to that subject, were: V. Averianov, P. Baranchyk, Y. Bytiak, A. Kolodii, A. Pukhtetska, D. Lukianets, V. Tymoshchuk, O. Uvarova, Y. Strylov, K. Davydov, H. Hubernska and others.

V. Averianov made a significant contribution to the establishment and development of administrative procedures in Ukraine. He was among the first to acknowledge the necessity of the legislative regulation of the procedural aspect in the interrelations of management system's bodies, in other words, of executive power, and also local governments with citizens [4, p. 325]. The result of his practice guidelines is the draft of The Administrative and Procedural Codex, which is meant to fill the void of the necessity of production control in an administrative case on the complaint about an individual administrative act [5, p. 157]. The Codex is logically structured, reasonably substantive and complete. The scholar admitted that working on this law draft was difficult due to the lack of knowledge in our legal science of issues of the administrative pro-

cedure and due to many matters not being developed in doctrine [6, p. 115].

The object and purpose of the article. In that context, the aim of the article is to analyze the principles of administrative procedure in a comprehensive manner, which is of key importance not only for the Administrative Law, but also for the whole juridical system, law-making practices and law enforcement, because the efficiency of government performance and the secured state of rights and legitimate interests of citizens and legal entities are depending on the degree of certainty and regulation of this issue. With the help of comparative legal approach we will refer to the works of native and foreign scholars and also to the legislation systems of some European Union countries in the fields of administrative procedures with the aim of conducting a complex doctrine and legal surveillance.

Principles in the modern Administrative Law are referred to as: essential regulatory basis (mandatory requirements), which determine the general direction of the legal regulation of administrative relations [7, p. 19], initial justified fundamental principles, according to which the system and the content of this branch of law are established and functioning? [8, p. 29], key ideas, theses, requirements, which characterize the content of the Administrative Law, reflect the pattern of its development and determine the directions of administrative legal regulation of public relations [9, p. 80].

Rulemaking, law-enforcing activity of public administration and administrative proceedings are initially permeated by principles of law. They are of structural nature, setting standards and legal awareness, guiding the law-enforcement process and simultaneously securing its uniformity. Principles of law, as something constant, reflecting an objective pattern of the law regulation development, determine the content of norms of law that operate at the moment and will inevitably appear in the process of its modernization in the future [10, p. 78]. Referring to the scientific developments of our academics, the pluralism of opinion with regard to understanding the principles and a broad approach concerning classification of principles of administrative procedure are evident.

Presentation of the main material. Summarizing their scientific posi-

tions, the principles of administrative procedures are referred to as: 1) key ideas which underlie the implementation of procedural activity, are characterized by versatility and determine the direction of activities of public administrations [11, p. 78]; 2) ideas, which set rules for carry out acts, decision-making, conclusion of contracts aimed at the realization of proper rights and obligations in the field of public administration by individuals and the fulfillment of public interest [12, p. 23]; 3) fundamental (main) ideas, requirements, which have been enacted at the legislative level, and which determine and characterize the contents of elements of administrative procedure, reflect the pattern of its establishment and the direction of development [13, p. 25].

In the view of the above, we suggest that in the framework of our study the principles of administrative procedure should be understood as regulatory ideas or basis defining rules of implementation of procedural activities directed to protect and implement the rights, obligations and legitimate interests in relations with administrative authorities by individuals and legal entities.

Regarding the classification of principles of administrative procedure, it is worth noting that scientists apply different criterion, for instance: 1) by the object of juridical regulation E. Dehtiarova distinguishes two groups of principles – organizational and operational [14, p. 423–424]. The first group comprises the principles of competence, of equality of all individuals engaged in the administrative case before the law and the authority that addresses the case, of disposition (non ultrapetita) and publicity, of responsibility of an authority (an official) or individuals engaged in the case, for the validity and legitimacy of actions and decisions. The second group comprises the principles of transparency, formal truth and procedural economy; 2) by belonging to the branch of law scholars distinguish general and specialized (specific to the administrative process) principles [15, p. 32, 150]. O. Lahoda states that general legal principles define fundamental provisions in the context of administrative procedural activities, and specialized ones consolidate the essence of administrative procedural activity itself. Y. Frolov distinguished groups of the main general and specialized principles of administra-



tive procedure [16, p. 428]. In addition he singled out intra-industry or institutional principles, which are distinctive for the particular instance of the law or the legal institution of the administrative area of law [17, p. 135].

When analyzing the doctrine and legislation of the European countries concerning the classification of principles of administrative procedure, the following should be noted: firstly, the legislator emphasizes formulation and substantive content of principles; secondly, the list of principles is determined by historic events and the influence of various concepts, for example, in the US – due process clause, in France – Administrative Court's case-law and the decisions of Conseil d'Etat, significant impact on the principles of administrative procedure in European countries has had the concept of "good administration", which appeared nearly 2000s and which was meant for the field of public administration; thirdly, European academic project called ReNEUAL (Model Rules on EU Administrative Procedure) is the first comprehensive work, in which innovative approach of European doctrine regarding codification of principles of administrative procedure and standards in activities of public administrations for the EU countries were reflected. The Model Regulations on an administrative procedure in EU, developed by ReNEUAL [18], are geared towards transforming constitutional principles and values of the EU in the rules of administrative procedure in the best way, covering the non-normative implementation of law and policy of the EU.

The principles of administrative procedures should be established in such a way that the dual objective of the public law would be balanced: on one side – to effectively enforce the performance of authorities' responsibilities, on the other side – to protect the rights of individuals. Later, taking this work into account, methodological recommendations for countries that want to join the European administrative space (EAS) and the recommendations in policy documents for European Union candidate countries have been established. Modern principles of administrative procedures are the product of several decades of development of European legal systems that was happening simultaneously with the economic growth of countries.

Taking into account existing fundamental researches, carried out by the representatives of administrative science, jurisprudence, international doctrine and experience of European legislative work, the principles of administrative procedure should be viewed through the prism of principles of law, principles of administrative process and principles of "good administration".

The principles of administrative procedure and their peculiarities must be grouped for the thorough examination. The activity of administrative bodies in the process of administrative procedure affects the human and civil rights and freedoms, therefore in a State governed by the rule of law it must be subject to the general constitutional principles, that were enshrined in the Constitution, are specified and developed in laws and regulations, and to the special principles, that will reflect functional, organizational peculiarities of the procedural activity of authorities, that were embodied in the law.

So, we will distinguish two groups of administrative procedure:

Group 1 – the general principles of administrative procedure, based on the principles of law and having constitutional grounds.

Group 2 – specialized principles of administrative procedure, based on the principles of administrative process and the principles of "good administration".

The general principles are of fundamental importance to the establishment and regulation of basics of procedural activity in a State in general and within public administration in particular. They are crucial for the administrative procedure and are based on the principles of law and the Constitution. Among them are: of the rule of law, of legitimacy, of justice (reasonableness, fairness), of proportionality, of equality, of transparency, of priority of human rights and freedoms.

This list is considered to be the key one for the administrative procedure, providing the appropriate basis for its functioning.

In order to single out specialized principles of administrative procedure we have to analyze the principles of administrative process, and the legislation of the European countries concerning consolidation of principles of administrative procedure and principles of "good administration".

Specialized principles determine the essence of procedural activities, detailing and specifying the content of general principles, which determine and regulate all of the administrative legal relations in a State. However, it should be stressed that by their nature the general principles can be both reflected and not reflected in legislation, but specialized principles must be enshrined in legislative acts, without which systemic law-making and law enforcement in this field of regulation will be considerably complicated [19, p. 172]. Therefore, specialized principles should be formulated in such a way, so that the system of monitoring and securing the rights of the participants of administrative procedure would be reflected in them.

The principles of administrative process that are present in the administrative procedure based on analogy with the Codex of Administrative Proceedings (objectivity, State language, openness, reasonable timeframe for consideration of the case, formality etc.) are valid for administrative procedures with certain refinements. Thus, the principle of openness means openness of court proceedings for any third party, even if juridical decision will not affect their legal status. Obviously, the openness of court proceedings is not absolute; it is confined in instances of considerations of cases connected with secret protected by law (state, trade, medical etc.) and in cases when it is necessary for the security of rights and legal interests of its participants. Administrative procedures are originally more "closed"; as a general rule only individuals, who have legal interest in the settlement of the case, participate in them. The exception are procedures for the public hearing, they can be attended by anyone [20, p. 110].

Analyzing the legislation of European countries in the area of administrative procedures: Kodeks postępowania administracyjnego, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), with a view to the consolidation of the principles, we conclude that the legislator uses a unified approach to the set of principles, which is given a separate chapter with a detailed description of the contents without classification and allocation for any criteria, trying to simplify them as much as possible for understanding and implementation. Speaking about the European legal traditions of administrative procedures and the principles, it is nec-



essary to point out the German legal tradition, which is derived from judicial practice and the Constitution. J. Deppe notes, “in Germany the principles were derived by lawyers and legal scholars from the Constitution. They are more important than any law, and often resolve a case when private and public interests come into conflict” [21]. At the legislative level, the principles are enshrined in *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* in the second part, titled – “General Provisions on the Administrative Procedure” Art. 9–30. The principles apply both to the organization and the direct implementation of the procedure [22]. It is beyond the framework of our study to consider all the principles of the administrative procedure, so we will pay attention mainly to those principles that can be naturalized in our legislation.

The fundamental principle of the administrative procedure in Germany is the principle of the prohibition of formalism – abuse of formal requirements, enshrined in Art. 10. The administrative procedure should not be linked to specific forms, unless there is special legislation governing the form of the procedure. This guideline provides flexibility and makes the procedure more understandable to citizens. Only in exceptional cases when the law requires it, administrative investigation is conducted. Absolute form over content is not allowed. It is forbidden for an administrative authority or official to burden citizens (organizations) with duties or refuse to grant them any right only to satisfy formal requirements, including internal organizational rules, if an administrative case can be considered without observing them (of course, except expressly provided by law). Refusal to satisfy the application (as an option – implementation of another baffling act) is unacceptable in view of only formal flaws of the administrative procedure. The procedure should be simple, fast and affordable, it is the main axiom.

The principle of legitimate expectations is enshrined in Art. 20. The point of the principle is the person whose rights are affected by the decision should not suffer from a sudden change in the opinion or policy of the state authority, the rights of the person should be compensated by providing the opportunity to set out the position at the proceedings, and such decisions must be justified on the record. A consequence of the violation of this prin-

ciple is the repeal of the unlawful favorable act of Part 2 of § 48, as well as the recall of a legitimate positive act of Part 2, 3 of § 49 of FGR in 1976. The principle of investigation is enshrined in Art. 24, but in translated versions it is called the principle of officiality. The Authority investigates the merits of the case on its own initiative, establishes the facts “*ex officio*”. It determines the method and extent of the study. The authority takes into account all circumstances that are relevant to the individual case, including circumstances favorable to the parties involved. He may not refuse to accept applications or statements within his competence on the grounds that he considers the application or petition to be inappropriate or groundless. The principle of confidentiality (Art. 30), those involved have the right to ensure that their secrets, in particular, related to their personal life, as well as industrial and commercial secrets, are improperly not disclosed by the authority.

It should be mentioned that the procedural law of Germany is not limited to the establishment of objective rules and principles, enough attention is focused on the procedural rights of participants, fixed through the principles. The most important procedural right of a participant is the right to be heard. He should be given the opportunity to express his views on important decision-making facts. Since the correct determination of the facts is crucial for the correct outcome of the case, the authority should not base its decision on circumstances that it cannot justify and reason. The legislator made thoroughly the formulation and consolidation of the principles of the administrative procedure, by providing for negative consequences for participants in the procedure in case of violation. Therefore, there is a need for some of the principles, such as the prohibition of formalism, the protection of legitimate expectations, and officiality, to be naturalized in our legislation, since these principles will strengthen the responsibility of authority through officials with regard to the implementation of their office.

Positive experience of enshrining principles can be borrowed in the Polish Code of Administrative Procedure of 1960 [23]. According to the provisions of this Code, making an administrative decision public administration authorities must be guided by all the rules of procedure, including the provisions that enshrines the general principles in

the second section of Art. 6–16 of the Code of Administrative Procedures [24].

The jurisprudence states that “general principles determine the desired course of action of the authority, conducting the proceedings, and should be used in combination with other provisions of the Code that give them a specific form” [25]. Considering the latest changes in 2017, which not only expand some principles, but also introduce new liberal procedural institutions, such as mediation, we will focus on these principles.

The rule of law is a fundamental principle of the procedure. Public administration authorities act on the basis of legal provisions (Article 6). During the proceedings, authorities of public administration are required to take all actions necessary for clarifying the actual situation and resolving the issue, taking into account the public interests and legitimate interests of citizens (7a). During the proceedings, authorities of public administration cooperate with each other in so far necessary for clarifying the circumstances of the case, in order to ensure social interests, legitimate public interests and the effectiveness of the proceedings, by measures appropriate to the type, circumstances and complexity of the case (7b). The principle of confidence building (Section 1, Article 8). Authorities of public administration conduct proceedings in such a way to build trust with its participants in public authority, guided by the principles of proportionality, neutrality and equal treatment. From the time the amendments of 2017 entered into force, the principle of confidence-building also is to inform the sides about factual and legal circumstances that may affect the determination of its rights and obligations [26]. Principle of the peaceful resolution (Section 1, Article 13). Prior to the entry into force of the Law of 2017, article 13, section 1, of the Administrative Procedure Code provided for the possibility of dismissal of the case by settling it by the authority conducting the administrative proceedings, on the assumption that the sides expressed their desire. Since June 1, 2017, the provisions of Article 13 have been substantially amended. First of all, it should be pointed out that the duty of the authorities was replaced by the obligation. The authority of public administration is obliged to elucidate the possibilities and benefits of a peace-



ful settlement by means of mediation and settlement agreement at some stage. The principles of permanence of final management decisions is enshrined in part I of Article 16. Decisions that have not been appealed are considered final. The abolition or amendment of such decisions, invalidating them and reopening of the case may take place only in situations provided for by the code or special laws. Decisions may be appealed before the administrative courts on account of their illegality [27].

From the foregoing, it should be mentioned that the principles of the administrative procedure, enshrined in Polish law, meet current trends in the administrative law development towards the democratization of relations between authorities and citizens by means of introduction of mediation institutions.

Having analysed the administrative procedures legislation of countries such as Poland, the Federal Republic of Germany, we can draw interim conclusions: the principles of the administrative procedure are developed and set forth in the legislation of Poland and the Federal Republic of Germany in the most detail.

With reference to other European countries that adopted the Administrative Procedure Laws much later, especially the countries of Eastern Europe, as well as Ukraine, which has taken an active part in the development of procedural legislation, it should be mentioned that the concept of good governance is the basis for the principles of administrative procedure. Under conditions of European integration currently prevailing, an important component of the reformation of administrative law of Ukraine is its coherence with the applicable rules of administrative law that exist in the administrative law of European countries. The principles of administrative procedures must meet modern international requirements for the organization and implementation of administrative and procedural activities. V. Averianov repeatedly emphasized that Ukrainian legislation on administrative procedures should be permeated by European principles of administrative law, although some of the principles on the form resemble the rights and obligations of participants in the procedure, yet their practical significance is still obvious [28].

Ultimately, there is a process of Europeanization and internationalization of administrative law, administrative procedures and their principles to date. As rightly pointed out in the research literature, the experience of the vast majority of European countries is based on the “legalization” of the principles of procedures by relevant laws. In general, legislative framework is the most preferable from the point of view of the interests of citizens, who more often than not are able to understand the nuances of judicial practice. It is feasible not only to legislate the principles, but also to make the content as specific as possible, and the more specific they will be reflected, the higher the probability of the practical application.

The lack of a specific law is a gap that distorts the very concept of administrative procedures and retains the isolation of Ukrainian administrative law, creating a vacuum in regulation.

After analyzing the issue of the principles of the administrative procedure in an integrated manner, carrying out a comparative legal analysis of European legislation, we consider it necessary to take an advantage of the positive experience of the aforementioned countries and adopt some principles for our legislation, taking into account our legal system, the legal awareness of our citizens and public authorities represented by officials and officers, as well as the legal ideology of the society.

Conclusions. Summing up the established approaches, the classifications and content of the principles of administrative procedures that govern the administrative and procedural activities, it should be pointed out that the system of principles of the administrative procedure divides into: general and specific. The general principles of the administrative procedure include: the rule of law, legitimacy, justice (reasonableness, integrity), proportionality (adequacy), equality, transparency, and the first priority of human rights and freedoms. Specific principles include: 1) the principle of the prohibition of formalism; 2) of the peaceful resolution; 3) the principle of legality and justifiability of the decision, 4) a reasonable time, 5) a presumption of credibility; 6) principle of guarantees for the protection; 7) the principle of collaboration and cooperation, 8) principle of officiality, 9) the principle of prohibi-

tion of rights abuse – concerning citizens and of powers abuse – concerning authorities, 10) the principle of granting right to be heard. The list of principles of the administrative procedure will be able to provide a balanced basis in the relationship between government and citizens in the process of implementing of authority’s powers, and citizens’ rights and interests.

The principles of administrative procedures are the most stable and universal element in the area of interaction between public authorities and private individuals. The characteristic of each of these principles is their interconnectedness. Therefore, most of the acts on Administrative Procedure under study are not limited to the formulation and consolidation of any one of the principles, but represent a whole interconnected system of principles. Thus, observance of one principle contributes to the implementation of the rest, as well as a violation of any of the principles automatically leads to the non-observance of others.

Legislative regulation of the principles of administrative procedures is an important guarantee that excludes the possibility of their unlawful revision as a result of the adoption of departmental instruments, and in case of failure to comply with the proclaimed principles by the authorities, a person gets the opportunity to appeal against the unjust actions of public administration officials to the higher authority or to a court.

As already mentioned, Ukraine is a member of the Council of Europe, and a range of the principles covered here have the status of pan-European standards. Therefore, during the adoption of indigenous normative act to regulate administrative procedures, our country should take into account the pattern existing in European legislation, including the principles on which, on the one hand, the work of public authorities are “built”, and which, on the other hand, contribute to the realization of the legal status of citizens and their associations.

The principles governing administrative procedures serve as a kind of “guidelines” for the activities of large number of legal entities and only in collaboration they can fully implement their functions and purpose. It is precisely determine the effectiveness and viability of the law governing administrative procedures, how these principles will be implemented in practice.



References:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
2. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. С. 19.
3. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве РФ. *Государство и право*. 1996. № 11. С. 92.
4. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков : «Одиссей», 2004. 880 с.
5. Аверьянов В.Б. Государственное управление: проблемы административно-правовой теории и практики. Москва : Юридическая литература, 1998. 338 с.
6. Аверьянов В.Б. Реформирование украинского административного права: основательный подход к теоретической дискуссии. *Право Украины*. 2003. № 5. С. 114–119.
7. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл. Т. 5. 2003. 736 с.
8. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2013. 656 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
10. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. Москва, 1981. С. 98.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Бойко И.В., Зима О.Т., Соловьева О.Н. Административная процедура: конспект лекций / за заг. ред. И.В. Бойко. Харьков : Право, 2018. С. 19–25.
13. Криворучко І.В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування : 25.00.01. Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2018. С. 24.
14. Дегтярева Е.А. Административные процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Ростов/н/Д, 2007. 25 с.
15. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
16. Фролов Ю.М. Класифікація принципів адміністративних процедур. *Форум права*. 2013. № 4. С. 423–429. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_72.pdf.
17. Мугенов Э.Д. Административно-правовые принципы в регулировании высшего профессионального образования. *Вестник РУДН, серия Юридические науки*. 2013, № 1. С. 56–62.
18. ReNEUAL – Типовые правила административных процедур ЕС, 2014 [Model Rules on EU Administrative Procedure, 2014. URL: http://www.renewal.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf].
19. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 477 с.
20. Давыдов К.В. Принципы административной процедуры: сравнительно-правовое исследование. *Актуальные вопросы публичного права*. 2015. № 4 (34). С. 112.
21. Демпе Й. К реформе административного права и законопроекту «Об административных процедурах». *Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования*. Материалы Международного симпозиума 29–30 сентября 2007 г. Ташкент, 2008.
22. Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG). URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org>.
23. Act of 14 June 1960 on the Code of Administrative Procedure (uniform text: Journal of Laws of 2017, item 23, as amended); further as the Code of Administrative Procedure.
24. See G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, vol. 1, Warsaw 2010; R. Hauser (ed.), *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, vol. 9, Warsaw 2014; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warsaw 2014; K. Majewski, *Trwałość decyzji administracyjnej natleorzecznicztwasądowego [in:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (ed.), Studia administracyjne i cywilne. Księgajubileuszowadeedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicęurodzin*, Sosnowiec 2016, p. 164 and next; the judgement of the Provincial Administrative Court (here in after referred to as the WSA) in Warsaw of 19 January 2007, ref. № II / Wa 1911/06, *LegalisNo*. 89688.
25. Judgment of the Supreme Administrative Court (here in after referred to as NSA) of 13 June 2017, ref. Act I OSK 2202/15, *LEX* № 2331253.
26. R. Hauser, M. Wierzbowski (ed.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, komentarzdoart. 7a*, *Legalis*.
27. Collating the views of judiciary and doctrine – see K. Majewski, *Trwałośćdecyzji...*, op. cit., p. 164 and next. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warsaw 1962, p. 123.
28. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування (good governance) / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.А. Пухтецька. *Форум права*. 2006. № 2. С. 4–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2006_2_3.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Markova Elena Olegovna – Candidate of Law Science, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Legal Disciplines of Sumy Branch of Kharkov National University of International Affairs

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Маркова Елена Олеговна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

Helena.sherstuk@gmail.com



УДК 341.01

ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУЭЦКОГО КАНАЛА В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТАХ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВВ.

Виктория МЕЛЬНИК,

аспирантка Института законодательства Верховной Рады Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проведено исследование международно-правовых документов, регламентирующих основные принципы деятельности Суэцкого канала. Указано, что в ходе активного развертывания эксплуатации Суэцкого канала 29 октября 1888 г. была подписана в Константинополе «Конвенция относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу», однако еще ранее, в 1873 г. в Константинополе была создана специальная межгосударственная комиссия, которая и предложила правила обмера судов, проходящих через Суэцкий канал, в качестве основы для расчетов за проводку были взяты правила Европейской Дунайской комиссии 1871 г. В дальнейшем, с развитием морской техники, были введены правила обмера 1904 г., а также инструкция всеобщей компании Суэцкого канала по практическому применению этих правил.

Ключевые слова: Суэцкий канал, конвенция, инструкция, принципы, обмер, правила.

THE PRINCIPLES OF ACTIVITY OF THE SUEZ CANAL IN THE INTERNATIONAL LEGAL DOCUMENTS IN THE LATE XIX – EARLY XX CENTURIES

Viktoriya MELNIK,

Postgraduate Student at the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

SUMMARY

The article examines international legal documents governing the basic principles of the Suez Canal. It was stated that during the active deployment of the Suez Canal operation, on October 29, 1888, the Convention on the Free Navigation of the Suez Canal was signed in Constantinople, but even earlier, in 1873, a special interstate commission was convened in Constantinople, which proposed for measuring vessels passing through the Suez Canal, the rules of the European Danube Commission of 1871 were taken as the basis for the calculation for posting. 1904, as well as an instruction by the Suez Canal General Company on the practical application of these rules.

Key words: Suez Canal, Convention, instruction, principles, measurement, rules.

Постановка проблемы. Создание Суэцкого канала, в качестве важнейшей международной водной артерии, предопределило международное значение данного сооружения и, безусловно, интерес ученых к этому событию [5]. Однако с началом его работы в 1869 г., важнейшим вопросом на этапе его запуска в действие было установление взаимовыгодных принципов деятельности канала, прохода судов через канал, оснований расчета оплаты за проводку.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что все правовые документы, определяющие принципы деятельности и функционирования Суэцкого канала в период с конца XIX – начала XX в. остаются малоисследованными с позиции международного права, так как Суэцкий канал есть очень важным водным объектом, от нормальной деятельности которого зависит развитие мировой экономики.

Состояние исследования. Научный анализ современных проблем, истории

создания, функционирования Суэцкого канала с 1869 г. проводили в своих исследованиях М. Бурьян, Д. Гальский, А. Николаев, В. Савенков, Р. Харковский, А. Хизриев и др. ученые [1–4].

Целью и задачей статьи является исследование и сравнение текстов международно-правовых документов конца XIX – начала XX в., регламентирующих основные принципы работы Суэцкого канала, начиная с 1869 г.

Изложение основного материала. Переговоры по вопросу относительно установления взаимовыгодных принципов деятельности Суэцкого канала, прохода судов через канал, оснований расчета оплаты за проводку заняли длительное время, в виду разности политики договаривающихся стран. Учитывая принадлежность Египта к Османской империи соответствующая конвенция разрабатывалась, а 29 октября 1888 г. была подписана в Константинополе («**Конвенция относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу**»). Ее подписа-

ли Россия, Германия, Австро-Венгрия, Испания, Франция, Великобритания, Италия, Турция, Нидерланды, Люксембург. Всего 11 государств. В ней устанавливалось, что морской Суэцкий канал как в военное, так и в мирное время будет всегда свободен и открыт для всех коммерческих и военных судов без различия флага. В связи с этим стороны обязались ни в чем не нарушать свободного пользования Каналом как в военное, так и в мирное время. К каналу также запрещалось применять право блокады (ст. 1).

Признавая, что пресноводный Канал составляет необходимую принадлежность Морского Канала, стороны приняли к сведению обязательства, приняты Египтом по отношению к Всемирной Компании Суэцкого Канала во всем, касающемся пресноводного канала (Конвенция 1863 г.). Договаривающиеся стороны обязались ни в чем не нарушать обеспеченность этого Канала и его разветвлений. Любые попытки, имеющие целью раз-



рушить неприкосновенность Канала, запрещались (ст. 2).

Стороны также обязались не нарушать неприкосновенность материальной части, учреждений, построек и работ как в Морском Канале, так и в Канале пресной воды (ст. 3).

Ст. 4–9 регламентировали деятельность и правовой статус Канала в случае военных действий. Договаривающиеся Стороны, для применения принципа равенства во всем, что касается пользования Каналом, постановили, что ни одна из них не будет домогаться территориальных или коммерческих преимуществ, ни привилегий в международных соглашениях, которые могут состояться относительно Канала (ст. 12). Кроме того, стороны согласились с тем, что вытекающие из данного трактата обязательства не будут ограничиваться сроком концессий, дарованных Всемирной Компании Суэцкого Канала (ст. 14) [6, с. 49–51; 7, с. 541–545].

Однако для установления принципов оплаты, мало было договориться, что они будут равными для всех сторон. Так как количественный принцип не подходил, было принято единственно правильное решение – устанавливать оплату за каждое конкретное судно по результатам обмера его вместимости. Однако, единой общепризнанной системы классификации и обмера судов в конце 19 в. не существовала, а классификационные общества если и где появлялись, то лишь начинали свою работу. Исходя из этого в 1873 г. в Константинополе была создана специальная межгосударственная комиссия, которая и предложила правила обмера судов, проходящих через Суэцкий канал. Опыт и результаты деятельности этой комиссии в последствии использовали многие страны.

Общие принципы обмера судов устанавливались такие.

1. Валовая вместимость или общий подъем судов включала точный обмер всех помещений (без исключения) под верхней палубой, а также всех постоянно крытых и огороженных помещений на этой палубе. При этом, постоянно крытыми и огороженными помещениями на верхней палубе считались все помещения, отделенные палубами или навесами и постоянными переборками и поэтому представляющие

увеличение объема, который мог быть использован для укладки груза или как спальные места и иные помещения для пассажиров или экипажа.

Так, одно или несколько отверстий в палубе, в уступах палубы или в переборках, а также отсутствие части переборки не исключало соответствующие помещения из валовой вместимости, если их можно было легко закрыть после обмера и лучше приспособить для перевозки груза и пассажиров.

Однако, пространства под легкими палубами, связанными с корпусом судна только поддерживающими их стойками и постоянно подверженные влиянию непогоды и моря, было принято не считать «закрытыми помещениями» и в валовую вместимость их не ввели, несмотря на то, что они могли служить защитой для судовой команды, палубных пассажиров и даже палубного груза.

2. Палубный груз не включался в валовую вместимость.

3. Закрытые помещения, используемые или могущие быть использованные для пассажиров, решено было не вычитать из валовой вместимости.

4. Определение вычетов на помещения для угля предлагалось производить либо по правилу Европейской Дунайской комиссии 1871 г., либо, в случае постоянных бункеров, их точным обмером [7, с. 9].

Особое правило (II) применялось для нагруженных судов, исходя из правил для обмера вместимости, установленных Международной мерительной комиссией в Константинополе в 1873 г. В нем указывалось, что в тех случаях, вследствие того, что судно нагружено или по какой-либо другой причине, нельзя произвести обмер вместимости по первому правилу, следовало поступать так:

Измеряется длина судна по верхней палубе от внешней кромки стема до задней стороны старпюста и вычитается расстояние от точки встречи кормового надзора со шпунтом старпюста до задней кроки последнего.

Затем измеряется наибольшая ширина судна с обшивкой ли ширстрекком. С обеих сторон снаружи судна. По направлению перпендикулярному диаметральной плоскости, в месте наибольшей ширины, отмечается двумя знаками высота верхней палубы и между знаками под судном протягивается цепь.

Половину длины цепи складывают с половиной наибольшей ширины судна, полученную сумму возводят в квадрат и затем последовательно умножают на длину судна и коэффициент 0,17, если судно из дерева, или на 0,18, если судно железное. Результат даст приблизительный объем судна; разделив его на 100 или 2,83, смотря по тому взяты ли меры длины в английских фунтах или в метрах, получают главную вместимость самого судна (ст. 9) [8, с. 16].

Если выше верхней палубы судна имелись юты, баки, рубки и другие надстройки, крытые и закрывающиеся надстройки (как определено в главных основаниях), то их вместимость следовало исчислять, перемножая их среднюю длину, ширину и высоту и для произведения соответственно на 100 или 2,83, сообразно тому взят ли за единицу меры английский фут или метр; полученные вместительности надстроек присоединялись к главной вместительности самого судна и так получали вместительность брутто или валовую вместительность судна (ст. 10).

Особо устанавливались вычеты, для перехода от валовой вместительности к чистой. В частности, устанавливалось, что для перехода от вышеуказанной валовой вместительности судов к официальной или чистой вместительности, как при парусных, как и при паровых судах (ст. 11), необходимо поступать так:

У парусных судов вычитали: пространства приспособленные и назначенные исключительно для помещения команды и кают судовых чинов, для камбуза и отхожих мест исключительно судовой команды, расположены ли они выше или ниже верхней палубы; крытые и закрывающиеся пространства, если такие были, расположенные на верхней палубе и предназначенный для помещения руля, шпилья, якорных машинок, карт, сигнальных приборов и других навигационных инструментов [8, с. 17].

Все пространства, перечисленные в этих вычетах, могли иметь в отдельности размеры сообразно потребности и обычаям каждой страны, но в общей сложности не более 5% валовой вместительности (ст. 12).

Обмер упомянутых пространств следовало производить по правилам



измерения крытых и закрывающихся пространств на верхней палубе; вычитывая их общую вместимость из валовой, и так получать чистую вместительность (регистрационный тоннаж) или официальную вместительность для парусных судов (ст. 13).

Что касается паровых судов или иным механическим двигателем, то в этом случае следовало вычитать:

1. Те же пространства, что у парусных судов (ст. 12), в пределах до 5% валовой вместительности (ст. 14, п. 2).

2. Пространства, занятые машинами, котлами, угольными ямами, коридорами гребных валов на винтовых судах; пространства между палубами и в крытых и закрывающихся надстройках на верхней палубе окружающие дымовые трубы (кожухи); пространство для доступа воздуха и света в машинные отделения и нужные для действия и ухода за последними. Эти вычеты не должны превышать 50% валовой вместимости (ст. 14, п. 2).

Отдельно устанавливалось, что обмер однородных пространств на парусных и паровых судах (п. 1 ст. 14) следовало производить по правилам, изложенным в ст. 12 и 13 для парусных судов [8, с. 18].

А вот обмер пространств, имеющих специально на паровых судах (п. 2 ст. 14) полагалось производить по таким правилам (ст. 15).

Что касается судов с угольными ямами с подвижными переборками, то устанавливалось, что на паровых судах, не имеющих постоянных угольных ям, но поперечные ямы с подвижными переборками, с боковыми ямами или без них, следовало измерять пространство занятое машинными отделениями и прибавлялось 70% этого пространства для винтовых судов и 50% для колесных.

Под машинными отделениями, в этом случае понималось пространство занятое машинами и котлами вместе с пространством безусловно необходимым для их действия и управления ими, с прибавкой коридора гребного вала на винтовых судах и пространств между палубами, предназначенными служить кожухами дымовых труб и для пропуска воздуха и света в машинные отделения.

В контексте изучения правил обмера, важным разъясняющим документом

служит **инструкция всеобщей компании Суэцкого канала по практическому применению правил 1904 г.**

Ей устанавливалось, что при обмере для прохода по Суэцкому каналу в валовую вместимость должны быть включены следующие пространства:

1. Все пространства (без всякого исключения) под верхней палубой, т.е. корпус, ограниченный обмерной палубой, и межпалубное пространство или межпалубные пространства между обмерной и верхней палубой.

2. Все постоянно крытые и огороженные пространства на верхней палубе или над ей (надстройки и палубные пространства).

Особо ценным следует считать то, что в инструкции содержались определения, т.е. используемые термины, что способствовало правильному толкованию правил обмера и установлению единой терминологии в данном вопросе.

Что касается определений, то устанавливалось, что «Обмерной палубой» называется:

a) верхняя палуба на судах с одной или двумя палубами;

b) вторая палуба снизу на судах не считается палубой при определении обмерной палубы на таких судах.

Верхняя палуба. Верхней палубой следовало считать палубу, лежащую непосредственно над верхним междупалубным пространством.

Она расположена над надстройкой, называемой пространством под навесной палубой, если пространство под навесной палубой входило в обмер полностью. Она расположена под надстройкой, называемой пространством под навесной палубой, если пространство под навесной палубой не входило в обмер полностью и поэтому составляло первый ярус надстроек. Положение верхней палубы устанавливалось раз и навсегда при выдаче первого специального свидетельства Суэцкого канала, за исключением тех случаев, когда происходят такие изменения конструкции, требующие выдачи нового специального свидетельства:

1. Переоборудование верхнего межпалубного пространства в пространство под навесной палубой.

2. Переоборудование пространства под навесной палубой в закрытое межпалубное пространство путем посто-

янного закрытия отверстий листами, прикрепленными или приваренными к борту судна.

Надстройки. Под надстройкой следовало понимать сооружение, расположенное выше верхней палубы и простирающееся от одного борта судна до другого так, что бортовые стенки его представляли непосредственное продолжение вверх бортов судна или находятся на расстоянии, не превышающем 1 фута (0,3 м.) от борта [7, с. 23].

С точки зрения специальных свидетельств Суэцкого канала рассматриваемыми надстройками являлись:

1. Изолированные пространства: ют, бак, средняя надстройка.

2. Соединенные пространства: Удлиненный ют, т.е. соединенные ют и средняя надстройка, или ют, имеющий шахту для доступа света и воздуха в машинное отделение; удлиненный бак, т.е. соединенный бак и средняя надстройка. Если ют или бак соединены были со средней надстройкой непрерывной палубой над ними и непрерывными бортами, то они составляли соединенное пространство, называемое «удлиненный ют» в первом случае и «удлиненный бак» во втором. Полный перерыв в палубе либо в бортах этих пространств давал основание считать надстройку как изолированное пространство.

3. Пространство под навесной палубой (шельтердек): Пространство, образующееся соединением в единое целое непрерывной палубой, простирающейся от одного конца до другого, трех пространств обычных надстроек. Пространство под навесной палубой характеризовалось наличием отверстий в бортах. Если такие отверстия простирались от палубы до палубы и образовывали полный перерыв в бортах или существовал полный перерыв палубы над пространством, то такой случай следовало рассматривать как случай изолированных пространств. Отверстия в бортах под навесной палубой не могли быть снабжены какими-либо средствами закрытия.

Уступы. Под уступом понималось пространство, расположенное непосредственно над верхней палубой, простирающееся от борта до борта и высотой менее обычной надстройки. Отличительной особенностью уступа



считалось отсутствие под ним палубы; существенное значение его состояло в увеличении объема пространства, над которым он устроен. Наличие под ним палубы препятствовало отнесению такого пространства к категории уступов.

Рубки. Рубками назывались сооружения, расположенные над верхней палубой и не доходящие до бортов суда (кормовые рубки, бортовые рубки и т.д.).

Закрытые шахты для доступа света и воздуха для главных механизмов. Шахты для доступа света и воздуха считаются закрытыми, если они ограничены переборками по крайней мере с двух боковых сторон.

Правила 1904 г. принципиально были применимы только к надстройкам. Однако Компания разрешила, чтобы некоторые предписания этих правил применялись также и к рубкам. Каждый ярус надстроек должен обмеряться отдельно, причем способ обмера первого яруса надстроек отличался от способа обмера прочих ярусов.

Далее в инструкции даны определения надстроек, к которым применимы правила 1904 г. [7, с. 25]. В них находим «Глава 1. Суда только с одним ярусом надстроек» [7, с. 25–31], состоящая из «П. 1. Изолированные пространства» [7, с. 31–33]; «П. 2. Соединенные пространства» [7, с. 33–35]; «П. 3. Пространства под навесной палубой» [7, с. 35].

Глава 2 была посвящена судам, имеющие более одного яруса надстроек (нижний ярус мог обмеряться с изъятиями или без них). Она посвящена раскрытию таких вопросов как «П. 1. Нижний ярус, обмеряемый с изъятиями» [7, с. 35–37]; «П. 2. Нижний ярус, обмеряемый без изъятий» [7, с. 37]; «D. Условия, при которых применимы изъятия, предусмотренные правилами 1904 г.» [7, с. 37–39].

Выводы. Таким образом, можно сделать следующий вывод. В ходе активного развертывания эксплуатации Суэцкого канала 29 октября 1888 г. была подписана в Константинополе «Конвенция относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу», которой определялись основные международные принципы, применяемые по отношению к данному сооружению.

Однако еще ранее, в 1873 г. в Константинополе была создана специальная межгосударственная комиссия, которая и предложила правила обмера судов, проходящих через Суэцкий канал, в качестве основы для расчетов за проводку были взяты правила Европейской Дунайской комиссии 1871 г. В дальнейшем, с развитием морской техники, были введены правила обмера 1904 г., а также инструкция всеобщей компании Суэцкого канала по практическому применению этих правил.

Список использованной литературы:

1. Суэцкий канал (факты и документы) : сборник статей / перевод с арабского Е.С. Евсеева и Ю.С. Селивестрова ; под общ. ред. А.Ф. Султанова. Москва : Издательство иностранной литературы, 1959. 244 с.
2. Николаев А.Н. Правовой режим Суэцкого канала и национализация Египтом Суэцкой компании. Москва : Госюриздат, 1960. 175 с.
3. Хизриев А.Х. Египет в восточной политике великих держав от строительства Суэцкого канала до английской оккупации (1854–1882 гг.). Москва : Восточная книга, 2013. 167 с.
4. Гальский Д. Великие авантюры: История создания Суэцкого и Панамского каналов / пер. с чеш. ; ред. и предисл. И.М. Могилёвкина. Москва : Прогресс, 1986. 440 с.
5. Суэцкий канал. Сборник документов. Москва : ИМО, 1967. 178 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. VIII. 1888. Санкт-Петербург, 1890. 641 с.
7. Правила и инструкции обмера морских судов, проходящих через Суэцкий и Панамский каналы. Москва : Транспорт, 1964. 247 с.
8. Правила для плавания Суэцким каналом. (По материалам 1902 г.). Издание Главного Гидрографического Управления. Санкт-Петербург : Типография Морского Министерства в Главном Адмиралтействе, 1902. 31 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мельник Виктория Станиславовна – аспирантка Института законодательства Верховной Рады Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Melnik Viktoriya Stanislavovna – Postgraduate Student at the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

vmelnyk73@gmail.com



UDC 340.12

DEPENDENCE OF THE LAW-ENFORCEMENT AND LAW-INTERPRETING ACTIVITY UPON THE HUMAN NEEDS AND INTERESTS

Anna NAKONECHNAYA,
Assistant at the Department of Theory and Philosophy of Law
of Ivan Franko National University of Lviv

SUMMARY

The article is dedicated to the analysis of impact of human needs and interests upon the law-enforcement and law-interpreting activity, mainly: a) material conditioning of such activity, b) formation of their semantic orientation. The article considers the essence of the notions of the law-enforcement activity and judicial enforcement. Besides, the quantitative indexes are determined of mentioning such notions as the “need” and “interest” in the law-enforcement acts. Thus, according to the sphere of vital activity the most frequently mentioned are the personal (20 cases) and political (20 cases) needs and interests. according to the subject-bearer; the needs and interests classified as individually-collective are the most widely used (19 cases).

Key words: law-enforcement activity, law-enforcement act, law-interpreting activity, need, interest,

ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ ПОТРЕБНОСТЯМИ И ИНТЕРЕСАМИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ И ПРАВОТОЛКОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Анна НАКОНЕЧНАЯ,
ассистент кафедры теории и философии права юридического факультета
Львовского национального университета имени Ивана Франко

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу форм влияния потребностей человека и интересов на правоприменительную и правотолковательную деятельности, а именно: а) материальное причинение такой деятельности, б) формирование их содержательной направленности. Рассмотрена суть понятий правоприменительной деятельности и судебного правоприменения. Кроме того, определены количественные показатели упоминания в правоприменительных актах понятий «потребность» и «интерес». Так, за сферой жизнедеятельности наиболее часто упоминаются личные (20 случаев) и политические (20 случаев) потребности и интересы; за субъектом-носителем наиболее распространёнными являются потребности и интересы индивидуально-коллективные (19 случаев).

Ключевые слова: правоприменительная деятельность, правоприменительный акт, правотолковательная деятельность, потребность, интерес.

Problem setting and topicality of the research topic. The component of any law-enforcement activity is the interpretation (clarification and explanation) of the content of the legal norm enforced by the law-enforcement authority. Besides, quite important, and sometimes even decisive role in this activity belongs to the consideration of the possible impact of the law-enforcement act upon the status of satisfaction of certain needs and interests of the direct law-enforcement addressee (and some other subjects). Thus, it seems reasonable to assume that the more accurately and frequently the needs (interests) of the law-enforcement addressee are reflected (and specified), the more possible will be the impact of such activity on them.

The article object and objective is to demonstrate the form of impact of the human needs and interests upon

the law-enforcement and law-interpreting activity.

Presentation of the basic material. Having analyzed the definitions of the notion of the law-enforcement widespread in the legal science, we formulated its definition as follows: law-enforcement activity is the government-regulating activity of the authorized subjects which is constituted by the making of personified decision as to certain persons which is aimed at the satisfaction of human needs and interests and in the determination of mutual rights and obligations of such subjects which will realize the corresponding legal norm.

Thus, we focus on the need-oriented law-enforcement activity.

Thus, we believe that certain practical importance is acquired by the determination of the frequency of mentioning of different human needs and interests

in the law-enforcement acts. Since any law-enforcement activity is aimed at the satisfaction of certain human needs and interests of these or those subjects of the society.

In this case special attention should be paid to the judicial enforcement which is one of the types of the law-enforcement activity.

For this purpose we conducted the corresponding research based on the materials of the law-enforcement activity of a number of the senior judicial authorities of Ukraine.

Like in the previous case it was conducted using the quantitative analysis. It allows defining how frequently the law-enforcement authorities justify their decisions referring to these or those human needs and interests. And such “references” in their turn may testify to the need-orientation of the law-enforcement decisions.



Empiric basis for the research was as follows: 1) decisions of the Supreme Court of Ukraine (2015-2017), 2) decision of the Constitutional Court of Ukraine (2015-2017). This is conditioned by the fact that the former being the superior authority in the judicial system of Ukraine and the second one as the only authority of the constitutional jurisdiction solve the most complex and the most topical issues of the legal practice. First of all, the general amount of using the notions “need” and “interest” was determined in all studied acts of the mentioned authorities. After this the indexes of their usage were classified according to the types

using the following two criteria: 1) the sphere of life of the subjects (personal, economic, political, in the sphere of the social protection, cultural and spiritual needs and interests), 2) the subject as the bearer of the needs and interests (individual, collective, individually-collective). Finally, these criteria were used to calculate the general amount of indexes of using the notions “need” and “interest” in all studied law-enforcement acts.

The results of the research are reflected in the tables 1 and 2.

We believe that one important issue needs the clarification: what should the interpreter do when he faces

the collision of interpretations? When the norm has two senses? Can the choice be made between them with the total negligence of the problematics of needs and axiology?

The statement that the rules (“canons”) of interpretation lead to the only correct answer, in fact is absolutely [quite] problematic. Below the short list of the mutually exclusive interpretation rules is provided (tables 3) [1, p. 37–38].

Conclusions. Thus:

1. The following conclusions can be drawn from the tables provided:

– according to the sphere of vital activity the most frequently mentioned

Table 1

The quantitative indexes of the needs (indexes) in the law-enforcement acts according to the sphere of life of the subjects

	Decisions of the SCU			Decision of the CCU		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Personal needs (needs)	6 instances (23.12.2015 No. 6-327 uc15, 16.12.2015 No. 6-2510 uc15, 18.11.2015 No .6-187 uc15, 04.11.2015 No. 6-734 uc15)	4 instances (20.01.2016 No. 6-2808 uc15, 03.02.2016 No. 6-885 uc15, 10.02.2016 No. 6-2250 uc 15, 02.03.2016 No. 6-308 uc15)	6 instances (19.04.2017 No. 6-3057 uc16, 29.03.2017 No. 6-3104 uc16, 13.03.2017 No. 6-147 uc17)		4 instances (01.06.2016 No. 2-pp/2016 (c. 22), 08.06.2016 No. 3-pp/2016 (c. 21), 08.09.2016 No. 6-pp/2016 (c. 22)	
Economic needs (interests)	1 instance (07.10.15 No. 6-573)	4 instances (13.01.2016 No. 6-3019 uc15, 17.02.2016 No. 6-1171 uc15, 24.03.2016 No. 6-1009 uc15, 06.04.2016 No. 6-312 uc16)	2 instances (12.04.2017 No. 6-487, 05.04.2017 No. 6-399 uc17)		1 instance (08.06.2016 No. 4-pp/2016 (c. 22)	
Political needs (interests)	6 instances (23.12.2015 No. 6-377 uc15, 09.12.15 No. 6-1426 uc15, 02.12.2015 No. 6-1707 uc15, 25.11.2015 No. 6-913 uc15, 11.11.2015 No. 6-2187 uc15, 21.10.2015 No. 6-106 uc15)	3 instances (27.01.2016 No. 6-477 uc15, 16.03.2016 No. 6-30 uc15, 30.03.2016 No. 6-107 uc16)	7 instances (24.04.2017 No. 6-2885 uc15, 22.03.2017 No. 6-2967 uc16, 01.03.2017 No. 6-3139 uc16, 22.02.2017 No. 6-17 uc17, 01.02.2017 No. 6-2360 uc16, 16.01.2017 No. 6-2552 uc16)		4 instances (01.06.2016 No. 2-pp/2016 (c.3), 08.06.2018 No. 4-pp/2016 (п.22), 01.07.2016 No. 5-pp/2016 (c. 22), 08.09.2016 No. 6-pp/2016 (c. 22)	
The needs (interests) in the sphere of the social protection						
Cultural and spiritual needs (interests)						

Thus, the most frequently mentioned are the personal (20 instances) and political (20 instances) needs and interests. This is conditioned by the fact that they are the ones most frequently unsatisfied or not completely satisfied. The personal needs and interests reflect the person's individuality (traits of character, thoughts, consciousness, behavior), its autonomy. And quite frequently the other people make impact or pressure on the consciousness of an individual, besides, the thoughts and views of the people can be discriminated due to certain circumstances. Political needs and interests reflect the possibility of the state and local government in the determination and enforcement of their politics, and, thus, they also can be frequently discriminated;



Table 2

The qualitative indexes of the needs (interests) in the law-enforcement acts according to the subject-bearer

	Decisions of the SCU			Decision of the CCU		
	2015	2016	2017	22015	2016	22017
Collective needs (interests)	3 instances (23.12.2015 No. 6-377uc15, 16.12.2015 No. 6-2510 uc 15, 09.12.15 No. 6-1426uc15)	2 instances (27.01.2016 No. 6-477uc15, 17.02.2016 No. 6-1171uc15)	5 instances (12.04.2017 No. 6-487, 19.04.2017 No. 6-3057uc16, 05.04.2017 No. 6-399uc17, 29.03.2017 No. 6-3104uc16, 13.03.2017 No. 6-147uc17)		3 instances (08.06.2016 No. 4-pn/2016 (c.22), 01.07.2016 No. 5-pn/2016 (c.22), 08.09.2016 No. 6-pn/2016 (c. 22))	
Individual needs (interests)	3 instances (02.12.2015 No. 6-1707uc15, 25.11.2015 No. 6-913uc15, 18.11.2015 No. 6-187 uc15)	5 instances (13.01.2016 No. 6-3019uc15, 10.02.2016 No. 6-2250uc 15, 02.03.2016 No. 6-308uc15, 30.03.2016 No. 6-107uc16, 06.04.2016 No. 6-312uc16)	5 instances (24.04.2017 No. 6-2885uc15, 29.03.2017 No. 6-3104uc16, 22.02.2017 No. 6-17uc17, 01.03.2017 No. 6-3139uc16, 16.01.2017 No. 6-2552uc16)		3 instances (01.06.2016 No. 2-pn/2016 (c. 22), 08.09.2016 No. 6-pn/2016 (c. 22))	
Collectively-individual needs (interests)	7 instances (23.12.2015 No. 6-327 uc15, 16.12.2015 No.6-2510 uc 15, 11.11.2015 No. 6-2187uc15, 04.11.2015 No. 6-734uc 15, 21.10.2015 No. 6-106uc15, 07.10.15 No.6-573)	4 instances (20.01.2016 No. 6-2808 uc15, 03.02.2016 No. 6-885uc15, 24.03.2016 No. 6-1009uc15, 16.03.2016 No. 6-30uc15)	5 instances (22.03.2017 No. 6-2967uc16, 13.03.2017 No. 6-147uc17, 01.02.2017 No. 6-2360uc16, 16.01.2017 No. 6-2552uc16)		3 instances (01.03.2017 No.6-3139uc16, 08.06.2016 No. 3-pn/2016 (c.21), 08.06.2016 No.4-pn/2016 (c. 22))	

Thus, the needs and interests classified as individually-collective are the most widely used (19 instances). This can be explained by the fact that they as compared to exclusively collective and individual are always connected with the specific situation which is usually the subject of regulating the law-enforcement judicial decisions.

Table 3

Rule	Opposite rule
The grammar and punctuation should be understood in their ordinary meaning	The courts are not bound by the grammar rules if they see the mistake or ambiguity in the provision of law
Ordinary words shall be given the ordinary meaning, and the technical words should be given the technical meaning	If the context or the other factors testify to the opposite intention of the legislator, the simple words may have the technical meaning and vice versa
Separate words cannot be missed out of the interpretation, as if they do not bear any semantic loading	The words in the contract which absolutely do not correspond to its meaning should be avoided.
The interpretation under which the law remains acting, should be dominating over the one in which the law becomes void	The interpretation under which the law remains acting, should be dominating over the one in which the law becomes void, only if it does not contradict to the intention of the contracting parties

are the personal (20 instances) and political (20 instances) needs and interests. This is conditioned by the fact that they are most frequently not satisfied or only partially satisfied. The personal needs and interests reflect the person's individuality (traits of character, thoughts, consciousness, behavior), its autonomy. And quite frequently the other people make impact or pressure on the consciousness

of an individual, besides, the thoughts and views of the people can be discriminated due to certain circumstances. Political needs and interests reflect the possibility of the state and local government in the determination and enforcement of their politics, and, thus, they also can be frequently discriminated;
 – according to the subject-bearer, the needs and interests classified

as individually-collective are the most widely used (19 instances). This can be explained by the fact that they as compared to exclusively collective and individual ones are always connected with the specific situation, which is usually the subject of regulating the law-enforcement judicial decisions.
 2. In case of the interpretation (semantic) collision the court will settle the case



based on the analysis of the needs which will be satisfied by the first and the second interpretation. If the first interpretation has the useful social effect, and the second does not, the choice would be easy. But if the court shall determine the proportion in the satisfaction of needs with the first and second interpretation, its decision should be made in favor of more substantial one.

References:

1. Benson R. The Interpretation Game: How Judges and Lawyers Make the Law / R. Benson. Durham, North Carolina : Carolina Academic Press, 2008. P. 37-38.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nakonechnaya Anna Mikhailovna – Assistant at the Department of Theory and Philosophy of Law of Ivan Franko National University of Lviv

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Наконечная Анна Михайловна – ассистент кафедры теории и философии права юридического факультета Львовского национального университета имени Ивана Франко

anna.nakonechna@gmail.com

УДК 34.343.2

ВОПЛОЩЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО ПРАВА В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ

Елена ОЛЕЙНИК,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права и процесса
Киевского национального экономического университета
имени Вадима Гетьмана

АННОТАЦИЯ

В статье автор исследует специальные принципы уголовного права, которые нашли свое воплощение в международно-правовых документах, среди которых: принцип *ne bis in idem* («недопустимость привлечения к уголовной ответственности дважды за одно и то же преступление»); принцип личной (индивидуальной) уголовной ответственности; принцип *nullum crimen sine lege*; принцип *nullum poenasine lege*; принцип недопустимости ссылки на официальное или должностное положение лица; принцип неотвратимости ответственности; принцип справедливости рассмотрения уголовного дела в суде; принцип гуманного обращения с человеком (принцип гуманизма) принцип виновной ответственности. Все названные принципы имеют важное значение для реализации уголовной ответственности, вынесения справедливого приговора по результатам рассмотрения уголовного производства в суде, а также для утверждения и реализации одного из самых важных общеправовых принципов – принципа справедливости.

Ключевые слова: специальные принципы международного уголовного права, принцип личной ответственности, принцип неотвратимости ответственности.

IMPLEMENTATION OF SPECIAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW IN INTERNATIONAL LEGAL ACTS

Elena OLEYNIK,

Ph.D. in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminal Law of Kyiv National Economic University named after Vadim Hetman

SUMMARY

In the article, the author explores the special principles of criminal law, which are embodied in international legal documents, among which are: the principle of *ne bis in idem* ("the inadmissibility of criminal prosecution twice for the same crime"); the principle of personal (individual) criminal liability; principle of *nullum crimen sine lege*; principle of *nullum poena sine lege*; principle of inadmissibility of a reference to an official or official position of a person; principle of inevitability of responsibility; principle of fairness in a criminal case; the principle of humane treatment of a person (the principle of humanism) the principle of guilty responsibility. All of these principles are important for the implementation of criminal liability, the adoption of a fair sentence based on the results of criminal proceedings in court, as well as for the adoption and implementation of one of the most important general legal principles – the principle of justice.

Key words: special principles of international criminal law, principle of personal responsibility, principle of inevitability of responsibility.

Постановка проблемы. Принципы международного права и международного уголовного права ничем по своей сути не отличаются от принципов любой отрасли национального права. Их содержание так же может закрепляться в международных нормативно-правовых документах, приобретая характер норм-принципов, а может специально в них и не формулировать-

ся. В случае оформления последних в виде международно-правовых норм, принципы приобретают значение источника права, а если такого преобразования не произошло, то роль их будет проявляться иначе. Они будут выполнять идеологическую, политическую, регулятивную, стабилизирующую, системообразующую функции. Выполняя эти функции, принципы



международного уголовного права осуществляют серьезное влияние на формирование системы принципов в том числе и украинского уголовного права.

Именно поэтому указанные основоположные начала не утратили свою значимость для дальнейших научных изысканий. Общественные отношения постоянно развиваются, т.е. находятся в динамике. Это не может не отразиться на самих принципах уголовного права, которые являются фундаментом, основой для многих из них в указанной сфере. Четкое понимание того, что должно составлять основу отрасли является важным моментом для ее дальнейшего гармоничного развития.

Актуальность темы исследования проявляется в том, что принципы уголовного права как основоположные его начала имеют важное значение для развития данной отрасли права, дальнейшего ее совершенствования. Принципы также определяют направление такого развития. То, насколько принципы уголовного права будут соответствовать уровню развития общественных отношений, напрямую зависит их актуальность, восприятие участниками отношений и действительность.

Состояние исследования. Отдельным вопросам выяснения природы принципов уголовного права зарубежных стран в своих работах уделяли внимание такие отечественные и зарубежные ученые, как: Х.М. Ахметшин, П.С. Берзин, С. Бек, Л. Вайден Берг, А.Н. Ведерникова, В.А. Гацелок, П.А. Гусенова, К.В. Дядюн, А.А. Ржаной, А.В. Наумов, О. Кибальник, С. Погребняк, Н.А. Сарафанов, Н.В. Стойко, Л.Р. Сюкияйкен, Н. Торнау, В.Д. Филимонов, Д.Ю. Фисенко, Хаканхакеров, Е.Е. Чередниченко и др.

Публикации вышеперечисленных ученых преимущественно касались выяснения сущности отдельных принципов уголовного права каждого из существующих правовых систем некоторых государств, а также их систематизации, кодификации, унификации и др. Анализ специальных принципов уголовного права в аспекте их воплощения в международно-правовых актах упомянутыми авторами не осуществлялся.

Целью и задачей статьи является исследование тех основоположных начал, которые определяют назначение уголовного права как отрасли

права и направление его дальнейшего развития.

Изложение основного материала. С учетом отраслевой специфики принципов международного уголовного права можно определить как систему научно сформулированных, предельно обобщенных идей, выражающих признанные мировым сообществом требования, на которых основывается международное уголовное право.

При определении круга принципов международного уголовного права могут возникнуть определенные противоречия. Это в первую очередь связано с «двойным» характером международного права, также это связано с национальным правом.

Исследуя национальное законодательство об уголовной ответственности разных стран можно заметить, что многие принципы, среди которых чаще всего встречаются: законность, равенство граждан перед законом, принцип вины, справедливости, гуманизма и т.д. содержатся в международно-правовых актах, что является свидетельством неразрывной связи международного и внутреннего уголовного права. В данном случае можно отметить, что в международном и в национальном праве преимущественно властвуют одни и те же идеи.

По нашему убеждению, к принципам международного уголовного права следует относить только те идеи, которые имеют уголовно-правовую специфику. Такие принципы обозначаются как «специальные принципы международного уголовного права».

1. *Принцип nebis in idem* («недопустимости привлечения к уголовной ответственности дважды за одно и то же преступление») (источником данного выражения выступает формула римского права: *Nemo debet bis puniri pro uno delicto* «Никто не должен дважды нести наказание за одно и то же преступление») [1, с. 511]. В Международном пакте о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) он сформулирован следующим образом: «Никто не может быть повторно осужден или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом любой страны» (ч. 7 ст. 14) [2].

В ст. 20 Римского статута принцип *ne bis in idem* формулируется несколько ина-

че: «1. За исключением случаев, предусмотренных в настоящем Статуте, никакое лицо не может быть судимо Судом за деяние, составляющее основу состава преступления, в отношении которого данное лицо было признано виновным или оправдано Судом. 2. Никакое лицо не может быть судимо никаким другим судом за упоминаемое в статье 5 преступление, в связи с которым это лицо уже было признано виновным или оправдано Судом (Имеется в виду Международный уголовный суд) [3].

В ч. 3 ст. 20 Устава говорится об исключении из общего правила в случае, если рассмотрение дела происходит в другом суде: а) «предназначалось для того, чтоб оградить соответствующее лицо от уголовной ответственности за преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда»; б) «по иным признакам не было проведено независимо или беспристрастно в соответствии с нормами надлежащей законной процедуры, признанной международным правом, и проводилось таким образом, что существующие обстоятельства НЕ отвечали цели предать данное лицо правосудию» [2].

Суть упомянутого выше исключения заключается в правовом закреплении возможности повторного рассмотрения уголовного дела в Международном уголовном суде, если национальный суд вынес неправосудный приговор. Также отметим, что по мнению А. Кибальника, данный принцип заключается не в невозможности повторного осуждения за совершенное преступление, а в данном случае речь идет о невозможности факта повторного осуждения лица за одно и то же преступление [4, с. 24].

2. *Принцип личной (индивидуальной) уголовной ответственности* формально закреплен в ст. 25 Римского статута. В его содержание входит одновременно несколько требований: 1) уголовной ответственности подлежат только физические лица (ч. 1 ст. 25); 2) ответственность должна быть индивидуальной (ч. 2 ст. 25); 3) лицо подлежит уголовной ответственности не только за совершение преступления единолично, но и за соисполнительство, а также посредственное исполнительство (п. «А» ч. 3 ст. 25); 4) лицо также подлежит индивидуальной уголовной ответственности, если оно



иным образом способствует совершению преступления, являясь соучастником в нем (п. «В», «с», «d» ч. 3 ст. 25); 5) лицо подлежит индивидуальной уголовной ответственности и за неоконченное преступление, за исключением добровольного отказа, когда ответственность данного лица исключается (п. «F» ч. 3 ст. 25). [3].

Вместе с тем общеизвестно, что в международном праве допустимой является и ответственность юридических лиц. Так, согласно п. 9 Руководящих принципов в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития и нового экономического порядка 1985 «государства-члены должны рассмотреть вопрос об установлении уголовной ответственности не только для лиц, действовавших от имени какого-либо учреждения, корпорации или предприятия или выполняли руководящие или исполнительные функции, но и для самого учреждения, корпорации или предприятия путем выработки соответствующих мер предупреждения их возможных преступных действий и наказания за них. Может данное положение изменить содержание рассматриваемого нами принципа?

Мы убеждены, что речь в данном случае идет об обязательном установлении такой ответственности для юридических лиц. Кроме того, в названном международном документе ни слова не упомянуто об ответственности юридических лиц по международному уголовному праву – на данный момент такая ответственность в международном уголовном праве невозможна. Хотя, как следует из упомянутого документа, юридическое лицо вполне может быть субъектом преступления (в данном случае понятие «субъект преступления» и «субъект уголовной ответственности» не совпадают).

Таким образом, во-первых, принцип личной ответственности, исключая уголовную ответственность юридических лиц, присущ международному уголовному праву. Во-вторых, вопрос об установлении уголовной ответственности в отношении юридических лиц в национальных законодательствах оставлено на решение непосредственно самих государств.

3. *Принцип nullum crimen sine lege.* Согласно ч. 1 ст. 15 Международного

пакта о гражданских и политических правах «Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, что, согласно действующему на момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву не являлось уголовным преступлением» [2].

Также в соответствии со ст. 22 Римского статута лицо подлежит уголовной ответственности, если соответствующее деяние в момент его совершения образует преступление, подпадающее под юрисдикцию Суда. Содержание рассматриваемого принципа также состоит в том, что определение преступления должно быть точно истолковано и не должно применяться по аналогии.

4. *Принцип nullum poenae sine lege* означает, что к лицу, которое нарушило норму международного уголовного права, может быть применено только то наказание, которое определено нормой международного уголовного права. Данный принцип отдельно закреплен в ст. 23 Римского статута: «Лицо, признанное Судом виновным, может быть наказано только в соответствии с положениями настоящего Статута».

По результатам проведенного анализа отдельных норм международного уголовного законодательства можно заключить, что по сути дела, указанный принцип запрещает применение наказаний, не установленных или международной уголовно-правовой нормой, или уголовными законами государств, соответствующих международно-правовым нормам, ведь требование о наказании только в соответствии с нормами международного уголовного права никоим образом не запрещает применение наказаний, предусмотренных нормами национального уголовного права [4, с. 23].

5. *Принцип недопустимости ссылки на официальное или должностное положение лица* находит свое воплощение в Уставе Международного Военного Трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран (Лондон 8 августа 1945 г.) [5, с. 165–172], Принципах Международного права, признанных Уставом Нюрнбергского Трибунала, которые нашли свое

воплощение в решении этого трибунала [6, с. 101–102], Уставе Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии от 25 мая 1993 г. [6, с. 102–109].

Так, согласно ст. 7 Устава Международного Военного Трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «Должностное положение подсудимых, их положение в качестве глав государства или ответственных чиновников различных правительственных ведомств не должно рассматриваться как основание к освобождению от ответственности или смягчения наказания».

То есть этот принцип по своей сути провозглашает равенство всех лиц независимо от их должностного (официального) статуса в международном уголовном праве. Таким образом, рассматриваемый принцип является лишь частью принципа равенства всех перед законом и судом. Такое же требование закреплено, например, в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах: «Все лица равны перед судом и судами» [7, с. 44].

6. *Принцип неотвратимости ответственности* в Римском уставе не закреплен, однако некоторые ученые считают, что данную идею можно отнести к принципам международного уголовного права [8, с. 568–571; 9, с. 19; 10, с. 63].

Так, в преамбуле Римского статута определены его задачи, которые свидетельствуют о решимости государств-участников обеспечить неотвратимость ответственности за серьезные преступления: «Подтверждаю, что самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность всего международного сообщества, не должны оставаться безнаказанными и что их действительное преследование должно быть обеспечено как мерами, принимаемыми на национальном уровне, так и с помощью активизации международного сотрудничества, будучи преисполненными решимости положить конец безнаказанности лиц, совершающих такие преступления, и тем самым способствовать предупреждению подобных преступлений».

Анализ вышеупомянутого документа подтверждает тезис о действитель-



ности положения о недопустимости ссылки на должностное положение, что в свою очередь подчинено идее неотвратимости ответственности всех лиц, совершивших преступление, подпадающих под юрисдикцию Международного уголовного суда, независимо от их статуса.

7. Содержание принципа справедливости рассмотрено в ст. 10 Всеобщей декларации прав и свобод человека 1948: «Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтоб его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом». Аналогичное положение содержится и в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., в ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Принципах международного права, признанных Уставом Нюрнбергского Трибунала.

Считаем нужным отметить, что содержание понятия «справедливость» в данных документах не раскрывается. В то же время можно заметить, что оно, как правило, связывается с публичностью и беспристрастностью рассмотрения, которое проводится независимым судом на основе полного равенства. Требование же о пропорциональности совершенного преступления его уголовно-правовым последствиям в данное понятие не включается.

Возможно, используя понятие «справедливость», разработчики вышеперечисленных документов не преследовали цели формально регламентировать судебные решения, а рассчитывали только на их моральную сторону.

8. Принцип гуманного обращения с человеком (принцип гуманизма) отражен в ст. 5 Всеобщей декларации прав человека 1948: «никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению и наказанию» (ст. 7 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).

Определение пыток содержится в Конвенции против пыток и других

жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк 10 декабря 1984) [11]. В соответствии с положениями ч. 1 ст. 1 Конвенции "пытка" означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого вида, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим официально, или по их подстрекательству, или с их ведома или с их молчаливого согласия. В это понятие не включаются боль или страдания, которые возникли лишь в результате законных санкций или причинены случайно.

9. Принцип виновной ответственности (или принцип вины) обычно юристами не выделяется в самостоятельный принцип международного уголовного права. Вместе с тем ряд статей Римского статута (ст. 30–32) содержит требования по соблюдению этого принципа. Так, в соответствии с положениями ст. 30 данного акта, в случае, если не предусмотрено иное, лицо подлежит уголовной ответственности и наказанию за преступление, подпадающее под юрисдикцию Суда, только в том случае, если по признакам, характеризующим объективную сторону, оно совершено умышленно и сознательно. Лицо поступает намерено в тех случаях, когда: а) в отношении деяния – это лицо собирается совершить такое деяние; б) в отношении последствий – это лицо собирается причинить это последствие или осознает, что он наступит при обычном ходе событий.

Отсутствие субъективной стороны (в данном случае, по сути, речь идет о прямом или косвенном умысле), а также наличие психического заболевания или интоксикации, которые лишают возможности «осознавать противоправность или характер своего поведения или соотносить свои действия с требованиями закона» (п. «а», «б» ч. 1 ст. 31 Устава), а также ошибка

в факте или праве (ст. 32 Устава) исключают уголовную ответственность за преступление, подпадающее под юрисдикцию Международного суда.

Анализ вышеупомянутых международных документов доказывает, что запрет привлечения к уголовной ответственности без установления вины за совершение общественно опасного деяния и его последствия в рассматриваемых принципах не предусмотрен.

Выводы. Таким образом, названные нами специальные принципы уголовного права являются той основой, обязательной составляющей, которая должна определять в последующем направление дальнейшего развития уголовного права как такового. По нашему мнению, необходимо не только закреплять принципы уголовного права законодательно, но и понимание и толкование их должно быть единым. Такой подход к пониманию и применению упомянутых в нашем исследовании принципов права, их закрепление в международных документах укрепит веру международного сообщества в справедливость и будет благоприятно воспринят каждым из участников правоотношений. В решении поставленной задачи может помочь систематизация упомянутых документов, а также их кодификация. Для этого необходимо тесное международное сотрудничество между партнерами сообщества, объединенными едиными стратегическими целями. Кроме этого, упомянутый кодифицированный акт должен содержать не только принципы уголовного права, но тесно связанные с ним принципы уголовного процесса, которыми определяется вся процедура ведения уголовного производства от момента совершения преступления и до вступления в силу вынесенного судом обвинительного или оправдательного приговора.

Список использованной литературы:

1. Словарь лагинских крылатых слов: 2500 единиц / под ред. Я.М. Боровского. Москва, 1997.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах, Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.



3. Римский статут международного уголовного суда 1998 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

4. Кибальник А. Принципы международного уголовного права. *Уголовное право*. 2002. № 3.

5. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XI. Москва, 1955.

6. Международное публичное право. Сб. документов. Т. 2. Москва, 1996.

7. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Москва, 1978. Вып. XXXII.

8. Богуш Г.И. Принцип неотвратимости уголовной ответственности в международном уголовном праве. *Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты* : Материалы III Российского Конгресса уголовного права (29–30 мая 2008 г.). Москва, 2008.

9. Капустин А.Я. Указ. соч. С. 83; Международное уголовное право : учебное пособие / под общ. ред. В.Н. Кудрявцева. Москва, 1999.

10. Решетов Ю.А. Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности. Москва, 1983.

11. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Нью-Йорк 10 декабря 1984. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олейник Елена Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Oleynik Elena Sergeyevna – Ph.D. in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminal Law of Kyiv National Economic University named after Vadim Hetman

lenaoleynyk2011@ukr.net

УДК 343.35

К ВОПРОСУ О НЕЗАКОННОМ ПЕРЕМЕЩЕНИИ ОБЪЕКТОВ ДИКОЙ ФЛОРЫ И ФАУНЫ ЧЕРЕЗ ГРАНИЦЫ УКРАИНЫ

Галина ПАЛАМАРЧУК,

преподаватель кафедры уголовного права, процесса и криминалистики
Международного гуманитарного университета

АННОТАЦИЯ

В статье проведено исследование проблем незаконного перемещения животных и растений через границы Украины. Рассматривается реальное состояние незаконного оборота животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов через границы. Затронут вопрос угроз, которые оказывают воздействие на сохранение объектов дикой флоры и фауны. Констатируется, что незаконное перемещение объектов флоры и фауны через таможенную границу наносит значительный и невосполнимый экономический и экологический ущерб. Поэтому затрагивается вопрос об активизации перспектив криминализации незаконного перемещения объектов фауны и флоры через таможенную границу Украины в целях повышения предупреждения данного деяния как вида незаконного трансграничного бизнеса.

Ключевые слова: незаконное перемещение, объекты дикой флоры и фауны, ценные и редкие виды животных и растений, криминализация.

TO THE QUESTION ABOUT ILLEGAL MOVEMENT OF OBJECTS OF WILD FLORA AND FAUNA THROUGH THE BORDERS OF UKRAINE

Galina PALAMARCHUK,

Lecturer at the Department of Criminal Law, Process and Criminalistics
International Humanities University

SUMMARY

The article studies the problems of illegal movement of animals and plants across the borders of Ukraine. The real state of illegal trafficking in animals and plants that are under the threat of extinction, their parts and derivatives across borders is considered. The issue of threats that affect the conservation of objects of wild flora and fauna is raised. It was stated that the illegal movement of objects of flora and fauna across the customs border cause significant and irreparable economic and environmental damage. Therefore, the issue of enhancing the prospects for criminalization of the illegal movement of objects of fauna and flora across the customs border of Ukraine in order to increase the prevention of this act as a type of illegal transnational business is raised.

Key words: illegal movement, objects of wild flora and fauna, valuable and rare species of animals and plants, criminalization.

Постановка проблемы. Незаконное перемещение животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов представляет собой относительно самостоятельный вид общественно опасной деятельности, далеко не во всех странах он криминализован, в частности, в Украине.

Как было заявлено на 13 Конгрессе ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (Доха, 12–19 апреля 2015 г.), преступления

в отношении диких видов флоры и фауны и лесных ресурсов – это быстро развивающийся бизнес, который приносит преступным сетям огромную прибыль наряду с торговлей оружием, людьми и наркотиками. Он затрагивает интересы всех без исключения государств, поскольку наносит непоправимый ущерб планете в целом [1]. По оценкам экспертов, прибыль после продажи таких объектов составляет от 500 до 1000% [2].

Характерными особенностями этого вида международной незаконной



торговли является высокая степень организации, устойчивая тенденция к увеличению объемов, приспособленность к конъюнктуре рынка, поиск и совершенствование дешевых способов и методов перемещения, т.д. В подавляющем большинстве случаев речь идет о незаконном перемещении животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов через таможенную границу государств, т.е. речь идет о классических транснациональных деяниях. Транснациональное преступление подразумевает множественную криминализацию, т.е. нормативное определение деяния как преступления в двух и более странах, следует актуализировать вопрос о характере и степени общественной опасности незаконного перемещения объектов дикой флоры и фауны в Украине. Исходя из последнего актуальность рассматриваемой тематики очевидна.

Несмотря на немалую общественную опасность данного вида незаконной деятельности, научный интерес, в частности, к данному вопросу не существенный. Поэтому актуальность данной тематики характеризуется степенью нераскрытости темы.

Целью статьи является исследование проблем незаконного перемещения животных и растений через границы Украины с учетом перспектив криминализации данного деяния.

Состояние исследования показывает, что вопросы незаконного оборота и всесторонней защиты объектов дикой флоры и фауны в Украине, незаконной торговли ими исследуют В. Борейко, В. Сесин, В. Прохорова, Е. Липина, Б. Браун и другие отечественные ученые. Но все же, учеными эта тематика мало рассматривается, несмотря на увеличение количества выявленных фактов, непрерывного роста сумм ущерба от таких общественно опасных проявлений.

При написании статьи были использованы такие научные методы, как анализ, синтез, обобщение и т. д. Материалами исследования стали Законы Украины, нормативно-правовые акты, научные источники, которые касаются вопроса незаконного перемещения объектов дикой флоры и фауны через границы Украины.

Изложение основного материала. Многие виды диких животных и рас-

тений находятся под угрозой исчезновения. Одним из основных факторов, который ускоряют этот процесс, является незаконная международная торговля объектами дикой природы. Поэтому контроль над импортом, экспортом и транзитом животных и растений должен регулироваться соответствующими международными соглашениями и национальным законодательством соответствующих стран.

Незаконный оборот диких животных и растений усиливает экологические, социальные и экономические последствия, приводят к потерям природного капитала на национальном уровне, подрывает экосистемы, питает организованную преступность, коррупцию и приводит к опасности на всем земном шаре.

Наличие незаконного оборота дикими животными и растениями свидетельствует о значительных масштабах транснациональной преступности в этой сфере и распространения контрабандной деятельности (применительно к тем странам, в которых это деяние криминализовано), в частности. Однако в условиях отсутствия системы всестороннего и достоверного учета незаконного оборота диких животных и растений, с учетом значительного количества неустановленных случаев причинения вреда, оценить масштабы и характер этой проблемы достаточно сложно.

Нарастающая актуальность проблем защиты природы и окружающей среды, предотвращение угроз нанесения ущерба биологическому разнообразию и причинения значительного экономического ущерба государству, а также предупреждение распространения незаконного оборота в этой области, обуславливает важность формирования комплекса субъектов и мероприятий предупреждения этих правонарушений.

Правовую основу по вопросам противодействия незаконного перемещения объектов фауны и флоры составляют международные и национальные нормативные правовые акты. В частности, среди них весомое место занимает Красная книга Украины – основной документ, в котором обобщены материалы о современном состоянии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных

и растений, на основании которого разрабатываются научные и практические меры, направленные на их охрану, воспроизводство и рациональное использование [3]. Украина является участницей Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися на грани исчезновения (СИТЕС) – Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) [4]. Данный международный правовой акт является основным соглашением, регламентирующим торговлю особо охраняемыми видами животной и растительной среды. Под охраной Конвенции находятся примерно 5000 видов животных и 28 000 видов растений. Виды, включенные в Приложения СИТЕС, могут быть перемещены через таможенную границу только после получения специальных разрешений и сертификатов на ввоз/вывоз, выдаваемых административным органом СИТЕС. Под дефиницией «объекты СИТЕС» необходимо понимать виды животных и растений (живые либо мертвые), их части и изделия из них, перемещение через таможенную границу и интродукция из моря которых регламентируется Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. Важно подчеркнуть, что спрос на представителей животной и растительной среды обуславливается рядом неизменных факторов, в числе которых их высокая материальная и эстетическая ценность.

В соответствии со ст. VIII Конвенции к правовым формам международного контроля порядка перемещения через государственные границы животных и растений, их частей и дериватов, предусмотренных приложением к Конвенции, можно отнести наказание за торговлю такими образцами или наказание за владение ими, или наказание за то и другое.

Касаясь непосредственно вопроса противодействия незаконному перемещению через таможенную границу объектов СИТЕС, следует провести анализ тех угроз, которые влияют на сохранение видов животного и растительного мира, находящихся на грани исчезновения, при этом разграничив их по территориальному признаку на внешние и внутренние.



Например, к числу основных внешних угроз можно отнести: несовершенство международного регулирования транснациональной торговли видами животных, растений и их дериватами; функционирование международных преступных сообществ, целью деятельности которых является получение дохода от незаконной торговли видами животных и растений; постоянный спрос на особо ценные виды животной и растительной среды, охраняемые международным и национальным законодательством; наличие объективных организационных проблем в процедурах контроля за международной торговлей в ряде стран.

К внутренним угрозам, оказывающим воздействие на сохранение объектов СИТЕС, ареалом обитания и произрастания которых является территория Украины, можно отнести: несовершенство национального законодательства, регламентирующего процесс перемещения животных и растений через таможенную границу Украины; пробелы в правовом и организационном обеспечении деятельности правоохранительных подразделений, реализующих функцию борьбы с преступлениями в сфере экономики и экологии; нестабильность экономической ситуации регионов – лидеров незаконных поставок объектов животного и растительного мира, которая способствует процветанию браконьерства внутри государства; коррупционные проявления; непрерывный процесс рекрутинга со стороны преступных сообществ, обеспечивающий вовлечение новых лиц в криминальную деятельность; протяженность и относительная открытость границ Украины. Наличие данных угроз обуславливает особую роль и место таможенных органов в вопросе обеспечения экологической безопасности.

Несмотря на перспективы развития законодательства Украины, которое предусматривает ответственность за контрабанду, на сегодняшний момент некоторые виды общественно опасных деяний, объективно относящихся к контрабандной деятельности, остаются без надлежащего правового регулирования. Это касается незаконного перемещения ценных и редких видов животных и растений и (или) животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения.

Конвенция закрепляет положения, согласно которым не запрещается Стороне принимать более строгие внутренние меры относительно условий торговли, добычи, владения или перевозки образцов видов, включенных в приложения I, II и III, или же меры полного запрета на это; или внутренние меры, ограничивающие или запрещающие торговлю, добычу, владение или перевозку видов, не включенных в приложения I, II или III. А с учетом уникальных фармацевтических свойств некоторых видов животных и растений, включенных в Приложении Конвенции, незаконное перемещение их частей и дериватов также влияют на криминализацию международного трафика объектов флоры и фауны.

По данным Государственной пограничной службы Украины в 2017 г. было зафиксировано несколько случаев незаконного перемещения животных. В частности, пограничники обнаружили маленького львенка, которого контрабандисты спрятали среди 2 000 попугаев; на Волыни пограничники задержали трех украинцев и грузовик с лошадьми, которых планировали переправить в Беларусь; в международном аэропорту «Борисполь» правоохранители предотвратили вывоз в Объединенные Арабские Эмираты трех соколов в багаже пассажира рейса Киев – Дубай [5]. С 2014 по 2018 гг. поданным Государственной пограничной службы Украины было прекращено 7 случаев незаконной перевозки 34 видов животных через государственную границу [6]. Однако истинную криминальную ситуацию охарактеризовать чрезвычайно сложно вследствие латентности этих проявлений.

По данным Верховной Рады Украины, в целом за последние 10 лет контрабанда животных, в частности, редких и исчезающих видов, из Украины в Евросоюз выросла в десятки раз [7]. По предоставленным Верховной Раде Украины правоохранительными органами Германии материалам, криминалитет из Украины занимает одно из первых мест в мире по контрабанде животными. Незаконные перевозки осуществляли две фирмы, которые в течение 10 лет перевезли более 10 тыс. видов животных с использованием следующей схемы:

на территорию Украины ввозились редкие краснокнижные животные в основном из Азии – ящерицы и хамелеоны. Потом в Украине изготавливались документы, что животные были выращены в условиях зоопарка, фермы. Животных в ЕС переправлялись спрятанными в багаже, в сумках, иногда пересылались в посылках, и больше половины животных просто погибало. Продавались эти животные по высоким ценам – не менее 3 тыс. долларов за одного хамелеона, не говоря уже о медведях, волках, рысях, диких кошках и других животных, которых везли в Евросоюз.

Существует множество схем, по которым функционирует такой «бизнес», и даже в случае фиксирования выявления «живой контрабанды» национальным законодательством предусмотрен штраф и конфискация предмета перемещения, что нельзя считать эффективным средством сдерживания неправомерного поведения.

Поэтому, по нашему мнению, целесообразно ставить вопрос о необходимости криминализации контрабанды объектов фауны и флоры. В частности, здесь можно согласиться с утверждением А.Е. Звирко, который предлагает закрепить соответствующие виды контрабанды в специализированных статьях Уголовного кодекса Украины [8]. К примеру, уголовную ответственность за контрабанду ценных или редких видов животных можно предусмотреть в ст. 248 КК «Незаконное занятие рыбным, звериным или другим водным добывающим промыслом»; ответственность за контрабанду ценных или редких видов растений – в ст. 247 КК «Нарушение законодательства о защите растений», либо можно непосредственно указать в ст. 201 УК Украины среди предметов уголовнонаказуемой контрабанды и объекты фауны и флоры. Такие меры ответственности представляются более эффективными, однако при условии, что будет обеспечено выявление и регистрация подобных деяний, т. е. снижение уровня латентности.

В данном плане можно опираться на опыт зарубежных государств, уголовная политика которых включает противодействие контрабанды объектами растительного и животного мира. В частности, в УК КНР существует



глава 3 «Преступления, связанные с нарушением порядков социалистического рынка», параграф 2 которой посвящено контрабанде, в том числе растений и животных [9]. В отличие от УК Украины, где трансграничные преступления, связанные с контрабандной деятельностью, расположены в разных разделах Особенной части, китайский законодатель объединил в указанном параграфе собственно разновидности контрабанды и преступления, которые приравнены к таковой [10]. Поэтому, очевидно, что контрабанду растений и животных УК КНР считает именно преступлениями хозяйственного характера.

Представляется, что такой опыт может быть полезен Украине и с точки зрения корректного закрепления такого признака транснационального преступления как множественная криминализация. Следовательно, криминализация «живой контрабанды» в Украине должна быть направлена не только на усиление ответственности виновных, но и на обеспечение международного уголовно-правового предупреждения транснациональной преступности, в том числе, организованных ее форм.

Выводы. Таким образом, можно сделать следующие заключения:

Несмотря на принимаемые меры по защите животных и растений от незаконной международной торговли, незаконное перемещение объектов флоры и фауны через таможенную границу продолжает наносить значительный экономический и экологический ущерб, а полное исчезновение некоторых видов – лишь первое звено в цепочке последствий, приводящих к истощению природной среды.

Экономическая составляющая и объективные признаки такого перемещения позволяют приравнять его к контрабандной деятельности, для которой характерны организованные формы. В этом плане незаконное перемещение животных и растений через таможенную границу является разновидностью незаконного транснационального бизнеса.

Целесообразно актуализировать вопрос о криминализации незаконного перемещения объектов фауны и флоры через таможенную границу Украины в целях повышения эффективности предупреждения незаконного транснационального бизнеса.

Список использованной литературы:

1. Предупреждение преступности в условиях устойчивого развития: 13 Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (Доха, 12–19 апреля 2015 года). URL: <https://www.un.org/ru/events/crimecongress2015/press-kit.shtml> (дата обращения 29.09.2019 г.)

2. Оскалне С. Всеобъемлющие и сбалансированные подходы в целях предупреждения новых и появляющихся форм транснациональной преступности и надлежащего реагирования на них: Доклад участницы Тринадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. URL: <http://www.un.org> (дата обращения 29.09.2019 г.)

3. Красная книга Украины. URL: <https://redbook-ua.org> (дата обращения 30.09.2019 г.)

4. Шестакова А.С. Таможенное регулирование и борьба с контрабандой в международном обороте объектов СИТЕС. Москва : Всемирный фонд дикой природы, 2005. 256 с.

5. ТОП-5 найцікавіших випадків контрабанди тварин: Головна сторінка офіційного сайту Державної прикордонної служби України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua> (дата обращения 03.10.2019 г.)

6. Спроба незаконного перетину тваринами Державного кордону України: Головна сторінка офіційного сайту Державної прикордонної служби України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua> (дата обращения 05.10.2019 г.)

7. За последнее десятилетие контрабанда животных из Украины в ЕС выросла в десятки раз: URL: <https://press.unian.net/press/10087628-zapovednec-desyatiletie-kontrabanda-zhivotnyh-iz-ukrainy-v-es-vyroslo-v-desyatki-raz-deputat-nemirovskiy-video.html> (дата обращения 05.10.2019 г.)

8. Звирко А.Е. Уголовная ответственность за контрабанду. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/59471/7/Zvirko_Kryminalna_vidpovidalnist%20.pdf (дата обращения 06.10.2019 г.)

9. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / под ред. А.И. Коробеева, пер с кит. Д.В. Вичи-

кова. Санкт-Петербург : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. 303 с.

10. Орловська Н.А. Зарубіжний досвід запобігання контрабанді (на прикладі Китаю). *Актуальні проблеми кримінального права, процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності* : тези II Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 2 березня 2018 р.). Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2018. С. 78–81.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Паламарчук Галина Викторовна – преподаватель кафедры уголовного права, процесса и криминалистики Международного гуманитарного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Palamarchuk Galina Viktorovna – Lecturer at the Department of Criminal Law, Process and Criminalistics of the International Humanitarian University

klim5marina@rambler.ru



УДК 342.92

ОТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО КОДЕКСА К ЗАКОНУ УКРАИНЫ «ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ», ИСТОРИЯ ПРОЕКТА ЕДИНОГО ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНА В УКРАИНЕ

Андрей ПИЛЯЙ,

аспирант кафедры международного законодательства и сравнительного правоведения
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

АННОТАЦИЯ

В статье исследуется процесс эволюции проекта Административно-процедурного кодекса Украины с 2004 по 2012 год, и в дальнейшем, проекта Закона Украины «Об административной процедуре», как логического продолжения указанного кодекса. Проведен анализ проектов кодекса и закона, комментариев экспертов и научных исследований о целесообразности принятия единого процедурного закона. Проведено сравнение разных редакций процедурного закона для определения существующих различий и улучшений, в том числе совершенных в связи с изменениями в украинском законодательстве.

Обоснована необходимость принятия Закона Украины «Об административной процедуре» в редакции 2018 года.

Ключевые слова: Административно-процедурный кодекс, закон «Об административной процедуре», публично-сервисное государство, административная процедура, административная услуга, административная реформа.

FROM THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE TO THE LAW OF UKRAINE “ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE”, HISTORY OF THE DRAFT UNIFORM PROCEDURAL LAW IN UKRAINE

Andrey PILYAY,

Postgraduate Student of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article examines the process of evolution of the draft Administrative Procedure Code of Ukraine from 2004 to 2012, and subsequently, the draft Law of Ukraine “On Administrative Procedure” as a logical extension of the said code. The draft Code and the Law were analyzed, experts’ comments and scientific researches on the expediency of adopting a uniform procedural law. Comparisons of different versions of the procedural law were compared to identify significant differences and improvements, including those made due to changes in Ukrainian law.

The necessity of adoption of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” in the 2018 edition is substantiated.

Key words: Administrative Procedure Code, Law “On Administrative Procedure”, Public Service State, Administrative Procedure, Administrative Service, Administrative Reform.

Постановка проблемы: С момента обретения независимости Украины в научной среде рассматривается вопрос о необходимости построения человекоориентированного государства – государства, которое определяет человека наивысшей ценностью и обеспечивает эффективное взаимодействие между государственными органами и личностью [1, с. 214]. На протяжении более чем 25 лет в Украине внедрено много новых инициатив и принято много законов и подзаконных актов призванных превратить советскую командно-административную систему в публично-сервисную начиная еще с Указа Президента Украины «О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине» до Соглашения об ассоциации между Украи-

ной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны и внедрение электронных услуг, и центров предоставления административных услуг. Однако, стоит заметить, что не всегда эти шаги имели последовательный характер. Так, еще начиная с 2003 года, в Украине неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия Административно-процедурного кодекса, последний раз такой законопроект вносился в 2012 году, однако в то время как и в предыдущие разы, не был реализован.

В 2018 году идея внедрения единого закона, который будет регулировать административную процедуру и унифицирует порядок

взаимодействия граждан и юридических лиц с органами государственной власти и местного самоуправления нашла свое воплощение в законопроекте № 9456 от 28.12.2018 получившим название Закон Украины «Об административной процедуре» [2], таким образом Административно-процедурный кодекс получил шанс на новую жизнь уже в качестве закона, а наше государство на унифицированную административную процедуру.

В нашей статье, мы хотим рассмотреть вопрос важности такого закона, и нужен ли он сегодня.

Актуальность темы исследования: Тема исследования является важной для понимания взаимосвязи между старым и новым видением унифицированного процедурного закона



в Украине, понять причины неприятия предыдущих редакций и определить актуальность принятия текущей редакции Закона Украины «Об административной процедуре».

Состояние исследования: Исследование темы административно-процедурного законодательства в Украине осуществлялось следующим учеными: В.Б. Аверьянов, С.Т. Гончарук, К.К. Коренной, В.И. Курило, Я.Б. Михайлюк, В.В. Ладыченко, А.В. Решевец, В.П. Тимошук, А.Г. Цыганов.

Целью статьи является исследование процесса эволюции проекта Административно-процедурного кодекса Украины и проекта Закона Украины «Об административной процедуре», как логического продолжения указанного кодекса, и определения целесообразности принятия такого закона.

Первый проект Административно-процедурного кодекса Украины [3] увидел свет в 2004 году, тогда он не прошел даже первого чтения в Верховной Раде. И не зря, первый законопроект имел целый ряд недостатков, среди которых слишком сильная формализованность многих статей, отсутствие четкого определения момента начала административного производства и не определение документа на основании которого начинается административное производство, недостаточно урегулирован порядок вступления в силу акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела и отсутствие четкой определенности с процедурными сроками [4], поэтому он был направлен на доработку.

В результате уже в феврале 2005 года Проект закона был отозван. Следующий проект Административно-процедурного кодекса Украины увидел свет в 2008 году [5].

За это время был проведен целый ряд доработок среди которых можно выделить то, что проект Административно-процедурного кодекса Украины был адаптирован в соответствии с распространенной в странах Европы терминологией. В частности, были введены категории «административного органа» и «лица» вместо «уполномоченного субъекта» и «субъекта обращения» соответственно. Были существенно доработаны положения, касающиеся функционального понимания «административного органа», а среди участников административного производства отдельно выделен «адресат» – то есть лицо, на права и обязанности которой направлен административный акт. Последнее очень важно для вмешательного производства. Кстати, по своей структуре проект Административно-процедурного кодекса отошел от отдельного регулирования двух видов производств заявительного и вмешательного, ведь действительно отличиями производства есть только на начальной стадии. В проекте уточняются принципы административной процедуры, и при этом за основу взяты соответствующие положения Кодекса административного судопроизводства Украины. Значительная работа была проведена по наполнению принципов административной процедуры конкретными механизмами, направленными на реализацию прав частного лица в отношениях с административными органами. В частности, это касается порядка привлечения заинтересованных лиц, доступа к материалам дела, получения административным органом согласований и т.д. [6, с. 35].

Важно то, что в Пояснительной записке к Проекту Административно-процедурного кодекса Украины от 18.07.2008, собственно как и в записке к Проекту от 03.12.2012, отмечается, что этот кодекс призван реализовать положения Конституции Украины и выполнить задание административной реформы в Украине а Административно-процедурный кодекс Украины должен стать «общим» нормативно-правовым актом, введет качественно новый уровень законодательной регламентации процедур внешнеэкономической управленческой деятельности органов власти и защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц в отношениях с государством.

Введение такого «общего» нормативно-правового акта мотивируется принятием странами-членами Совета Европы актов, регулирующих административные процедуры, в частности, принятыми Комитетом Министров Совета Европы, резолюциями и рекомендациями Совета Европы (например, Резолюцией (77) 31 о защите лица относительно актов административных органов, Рекомендацией № R (80) 2 об осуществлении дискреционных полномо-

чий административными органами, Рекомендацией № R (87) 16 относительно административных процедур, затрагивающих большое количество лиц и другие) [7]. Также в пояснительной записке идет ссылка на эффективность действующих административно-процедурных актов в большинстве европейских стран, в частности, в ФРГ существует Закон об административной процедуре, в Австрийской Республике – Общий закон об административной процедуре, в Польше – Кодекс административного производства и т.п. [8]. И это показательно, поскольку, несмотря на разницу в законодательстве, а в некоторых случаях, даже в правовых системах, наличие единого кодифицированного административно-процедурного закона является определяющим для этих стран, поскольку дает возможность гражданам и другим субъектам обращения эффективно взаимодействовать с государством, а в случае возникновения замечаний со стороны субъектов властных полномочий чувствовать себя защищенными от их произвола. И поэтому, наличие такого закона, является одной из составляющих публично-сервисной государства построение которого сейчас происходит в Украине. Исследователи, на примере реализации экологической политики государства, обращают внимание на необходимость приведения национального украинского государства в соответствие с европейскими стандартами предоставления услуг [9; 10].

Попытки принять Административно-процедурный кодекс прекратились в 2009 году, когда последний раз провалилась попытка проголосовать за эту редакцию кодекса. После этого было проведено еще одну, последнюю попытку принять указанный кодекс в 2012 году. Указанная редакция не сильно отличалась от проекта 2008 года. Среди существенных изменений следует отметить:

Введение принципа молчаливого согласия, согласно которому заявление лица считается удовлетворенной в случае если в установленный законом срок не принято соответствующего акта и лицу не отправлен ответ по административному делу.

Введение принципа «единого окна», согласно которому административный орган самостоятельно организует

Введение принципа «единого окна», согласно которому административный орган самостоятельно организует



совершение максимально возможного количества процедурных действий, истребования дополнительных документов и сведений, получение согласований и заключений, необходимых для рассмотрения и решения административного дела, без привлечения лиц.

Отдельно стоит отметить об изменениях, внесенных в порядок проведения контроля действий субъекта властных полномочий – поставщика административных услуг:

В проекте 2012 г. убрano Раздел посвящен контролю за административным производством, который предусматривал возможность проведения контроля за правильностью соблюдения принципов административного производства и предусматривал, что инициатором такой проверки мог выступать как сам административный орган и контролирующий орган так и заявитель.

Стоит отметить, что несмотря на то, что проекты 2008 и в 2012 годов действительно заслуживали внимания, законодателем так и не было их принято. Для нашего исследования не важны причины неприятия Административно-процедурного кодекса Украины, были это политические противоречия или нежелание принимать закон который сделает более прозрачным взаимодействие органов государственной власти с гражданами, для нас важно, что такой закон мог бы дать Украине, и что изменилось за шесть последующих лет, до внесения законопроекта № 9456 «Об административной процедуре».

В Комментарий экспертов ЦППР к выводу ГНЭУ Аппарата ВРУ законопроект об административной процедуре эксперты отмечают, что одним из важнейших нововведений законопроекта об административной процедуре является его универсальность и широта круга административных правоотношений на которые должен распространяться закон [11].

Еще до появления проекта Закона Украины «Об административной процедуре» приоритетность его принятия Кабинет Министров Украины определил в Стратегии реформирования государственного управления Украины на период до 2021 года. Согласно Стратегии реформирования государственного управления Украины на период до 2021 года определены основные прин-

ципы будущего закона, это принципы законности, установления истинных фактов, которые важны для принятия решения, право быть услышанным, право на получение письменного решения с указанием оснований для его принятия, на обновление процедур в определенных случаях, на внесудебное обжалование. Эти принципы являются неотъемлемыми для функционирования современной системы государственного управления, основанной на верховенстве права [12].

Таким образом, Кабинет Министров Украины определил основные принципы которые должны существенно сузить произвол органов государственной власти и органов местного самоуправления, в первую очередь именно органов исполнительной власти, большинство которых подчиняются профильным министерствам. Такой шаг может говорить о желании Кабинета Министров Украины улучшить положение граждан и юридических лиц, которые ведут как хозяйственную деятельность так и деятельность не направленную на получение прибыли, что дает возможность утверждать о желании побороть коррупцию и злоупотребления своими полномочиями в структуре исполнительной ветви власти. В любом случае освещение таких принципов является позитивным сигналом.

Законом об административной процедуре будут установлены единые принципы и правила ведения административных дел с предвидением возможности специального регулирования в некоторых случаях для отдельных сфер администрирования и видов процедур [7]. Отраслевые же законы, в свою очередь, постепенно потеряют, общие нормы и будут подчиняться и согласовываться с Законом об административной процедуре.

Так, регулирование административной процедуры единственным законом не позволит должностным лицам злоупотреблять отсутствием прямых прав граждан по тому или иному вопросу, поможет предотвратить принятию в профильных законодательных актах норм, регулирующих порядок, обращения, взаимодействия или обжалования решений субъекта властных полномочий, например Налоговый кодекс, который содержит порядок обжалования

решений Государственной фискальной службы.

Особое внимание будет уделяться дальнейшему развитию центров предоставления административных услуг, увеличению количества административных услуг, которые предоставляются через такие центры, повышению качества их предоставления [7].

По нашему мнению, сам принцип предоставления административных услуг через центры предоставления административных услуг по принципу «единого окна», сможет в полной мере реализоваться только после принятия Закона об административной процедуре, поскольку одной из ключевых проблем после создания Центров предоставления административных услуг стало отсутствие так называемого «прямого контакта» между клиентом и непосредственным органом предоставляющим административные услуги. Как пишет В.В. Ладыченко, важным фактором в создании эффективной системы предоставления административных услуг должно стать создание условий для качественного взаимодействия между гражданином и государственным органом [12]. Так, во многих заявителях возникают проблемы с правильным оформлением документов, необходимых для получения услуги, а отсутствие возможности обратиться к исполнителю «на прямую» приводит к большому количеству отказов в связи с неправильным оформлением документов. В случае введения Закона об административной процедуре необходимость такого обращения сведется к минимуму, поскольку все, или почти все процедуры обращения будут унифицированы.

Также, стоит обратить внимание на право быть выслушанным установленное в статье 64 законопроекта. Согласно статье каждый имеет право быть выслушанным перед принятием решения которое может негативно повлиять на его права и свободы [2, ст. 64]. Из этого следует, что ни один субъект властных полномочий не имеет права принять любую санкцию по физического или юридического лица без уведомления этого лица о принятом решении и предоставление возможности сформулировать собственную позицию относительно решения и его возможных последствий еще до его принятия.



А это, в свою очередь, означает, что если такая норма будет введена, и фактически будет выполняться, то в Украине резко уменьшится количество решений субъектов властных полномочий о наложении разного рода санкций. Это в первую очередь касается тех решений которые в дальнейшем отменяются вышестоящими органами и судами, поскольку такое обжалование состоится еще фактически до принятия незаконного решения путем передачи возражений лицом, в отношении которого должна быть применена санкция. В случае же лишения лица права высказать свою позицию относительно ситуации субъект властных полномочий прямо нарушит норму закона.

Также, важным нововведением Закона об административной процедуре можно назвать введение понятия «публичный интерес». На данный момент понятие публичный интерес не определено ни одним нормативным актом, хотя попытки определить такое понятие в научных трудах встречается еще с момента обретения независимости Украины. Так, согласно учебного пособия с Административного права под редакцией С.Т. Гончарука публичный интерес – это интерес социальной общности, признанный государством. Признание публичности интереса осуществляется путем его правового (юридического) обеспечения (фиксации в нормах и установлении механизма реализации) [13, с. 32–33].

Проектом Закона об административной процедуре введено понятие лиц, содействующих рассмотрению дела, и дан четкий перечень таких лиц, к которым относятся: свидетели, эксперты, специалисты и переводчики. Также, четко определен перечень прав и обязанностей таких лиц, а также порядок возмещения расходов возникающие в связи с привлечением таких лиц. Стоит отметить, что права и обязанности лиц способствующих рассмотрению дела, а также порядок их привлечения расписаны достаточно четко, чтобы избежать возможных манипуляций по этому вопросу, и такое описание не отстает от отечественных процессуальных кодексов, которые тоже в недалеком прошлом получили свое обновление.

Среди недостатков, на данный момент, можно выделить право адми-

нистративного органа отозвать свои решения в любой момент до его исполнения. С такой нормы усматривается возможность для злоупотреблений со стороны административного органа об отзыве актов, в случае их обжалования заявителем, или лицом на которое соответствующим актом налагается административное взыскание и таким образом избежать ответственности. Конечно, же такую норму можно использовать и во благо, например, отменить административный акт принят с ошибкой, поэтому то как эта норма будет выполняться останется на совести исполнителей.

Выводы. Подводя итоги статьи, можно отметить, что история попыток принять единый закон регулирующий административную процедуру в Украине почти столь же длинная как и история самого украинского государства. Говоря об актуальности принятия такого закона в разные периоды и в разных редакциях, по нашему мнению, не верным будет критиковать предыдущие редакции, тогда еще Административно-процедурного кодекса Украины, поскольку с момента написания первого проекта Административно-процедурного кодекса Украины, как административное законодательство так и административная функция государства претерпели серьезные изменения.

Что касается проекта Закона Украины «Об административной процедуре», то в свете последних шагов направленных на реформирование системы предоставления административных услуг, административного процесса и принципов управления, принятие единого административно-процедурного закона позволит значительно упростить жизнь всем кто обращается за административной услугой и поможет гарантировать каждому лицу право на беспристрастное, честное решение его дела за обоснованный промежуток времени.

Из качественных нововведений проекта закона важно выделить введение права гражданина быть выслушанным, определение понятия «публичный интерес», привлечение «заинтересованных лиц» к принятию административных актов и конечно же создание четкой регламентации процедурного аспекта отношений личности и власти.

Относительно замечаний, то важно выделить право административного

органа отозвать свой административный акт практически без ограничений.

Как вывод, можно утверждать о необходимости принятия указанного законопроекта, уже в нынешней редакции, к тому же нужно помнить, что даже если не все нормы нового закона будут действовать так как задумывалось изначально, в будущем еще будет возможность внести правки которые улучшат его реализацию, а принятие закона может стать своего рода переломным моментом в превращении Украины из командно-административного на публично-сервисное государство.

Список использованной литературы:

1. Ладиченко В.В. Гуманістичні основи організації державної влади. Київ, 2007. 407 с.
2. Проект Закону про адміністративну процедуру. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення 04.09.2019).
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 5462 від 29.04.2004 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17973 (дата звернення 06.09.2019).
4. Висновок Головного науково-експертного управління 13.09.2004 Висновок на проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 5462 від 29.04.2004. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17973 (дата звернення 17.09.2019).
5. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України номер 2789 від 18.07.2008. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7 (дата звернення 06.09.2019).
6. Тимошук В.П. Проблеми розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2007. Вип. 35. С. 511.
7. Пояснювальна записка до Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України номер 2789 від 03.12.2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення 09.09.2019).
8. Ladychenko Viktor, Golovko Liudmyla, Implementation of European



Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects. *European Journal Of Sustainable Development*. 2017. Volume 6 Issue 3 P. 333–339.

9. Ladychenko Viktor, Yara Olena, Golovko Liudmyla, Serediuk Viktoriia Groundwater Management in Ukraine and the EU. *European Journal of Sustainable Development*. 2019 Volume 8. Issue 1. P. 31–39.

10. Коментар експертів ЦППР до висновку ГНЕУ Апарату ВРУ на законопроект про адміністративну процедуру. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873691-komentar-ekspertiv-tsppr-do-visnovku-gneu-apatu-vru-na-zakonoproekt-pro-administrativnu-protseduru> (дата звернення 13.09.2019).

11. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page> (дата звернення 14.09.2019).

12. Ладиченко В.В., Ємельяненко К.О. Формування виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 5/2018. С. 14–20.

13. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навчальний посібник. Київ : НАВС України, 2000. 240 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Пилий Андрей Николаевич – аспирант Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pilyay Andrey Nikolayevich – Postgraduate Student of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

pila2104@gmail.com

УДК 351.77

ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА РАЗВИТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ

Владислав ПРАСОЛ,

директор лаборатории Регионального центра лабораторной диагностики «Семейная лаборатория ООО «EKOTEST+»,
соискатель научной степени кандидата наук
в сфере государственного управления

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

АННОТАЦИЯ

Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с состоянием научных исследований государственной регуляции сферы здравоохранения. Определены проблемы процесса обоснования решений относительно ее развития. С целью теоретического обоснования направлений развития негосударственного сектора здравоохранения в современных условиях трансформации медицинской сферы в статье проведен факторный анализ. Доказана целесообразность определения специфики и состояния негосударственной медицины через оценку факторов развития негосударственного сектора здравоохранения. Обоснованы перечень и состав этих факторов (потенциал медицинской отрасли и доступность ее услуг; эффективность государственной политики социально-экономического развития; интенсивность миграционных и криминогенных процессов). На основе исследования их динамики сформулирован перечень мероприятий в контексте стратегии развития негосударственной медицины.

Ключевые слова: публичное управление, негосударственный сектор здравоохранения, развитие, факторный анализ, стратегия развития негосударственной медицины.

FACTORS OF INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT OF THE NON-STATE HEALTH SECTOR IN UKRAINE

Vladislav PRASOL,

Director of the Laboratory of the Regional Center of Medical Aid
“Family Laboratory Ltd. “ECOTEST +”, Seeker of a PhD Degree
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

Pressing issues related to the situation of scientific research of health care state regulation are considered. The problems of the substantiation process of decisions on its development are identified. For the purpose of theoretical substantiation of directions of the non-state sector of public health care development in modern conditions of medical sphere transformation, a factor analysis is conducted in the article. The expediency of determining the specificity and situation in non-state medicine through evaluation of the factors of non-state public health sector development has been proved. The list and composition of these factors (the medical industry potential and the availability of its services; the effectiveness of the socio-economic development state policy; the intensity of migration and criminogenic processes) are substantiated. Based on the study of their dynamics, a list of measures in the context of the strategy development of non-state medicine is formulated.

Key words: public administration, non-state public health sector, development, factor analysis, non-state medicine development strategy.

Постановка проблемы. В сущности, деятельность негосударственных медицинских заведений ориентирована на создание высокопрофессиональных медицинских коллективов и организацию пото-

ков потребителей их услуг, что зависит как от объективных, так и субъективных факторов. Каждое такое заведение определяет собственную эффективность, по своему усмотрению, учитывая ориентиры после-



дующего развития и специфику набора услуг, которые предоставляются. В таких условиях единственная методика диагностики может и не сработать или, даже, давать серьезную погрешность. Без определения потенциальных возможностей, предпосылок развития в современных условиях, невозможно обосновать последующие рекомендации, особенно стратегического характера.

Анализ последних исследований. На важности научного поиска касательно разных составляющих сферы здравоохранения отмечают исследователи: М. Билинская, Л. Жалило, Т. Каминская, Д. Карамышев, О. Корвецкий, В. Лехан, Г. Слабый, Н. Солоненко, С. Стеценко и др. Теоретическим исследованием сущности государственной регуляции сферы здравоохранения посвятили свои работы такие ученые, как: Ю. Бережная, Ю. Иванов, О. Краснова, Т. Плужникова, Я. Радыш, В. Рыжий и др.

Состояние исследования. Ученые единодушны в том, что состояние отечественной медицины предопределено, прежде всего, несовершенным состоянием публичного управления этой сферой. Вместе с тем, вопросам стратегии развития негосударственного сектора здравоохранения внимания уделяется недостаточно, что и подтверждает актуальность исследований в этом направлении.

Целью статьи является разработка методического обеспечения относительно обоснования факторов влияния на развитие негосударственного сектора здравоохранения в Украине.

Изложение основного материала. Исследование структурного взаимодействия отдельных составляющих негосударственной медицины, методических принципов ее формирования и основных факторов, которые влияют на ее состояние функционирования и развитие, целесообразно проводить с целью теоретического обоснования направлений этого развития в современных условиях демократизации публичного управления и трансформации медицинской сферы. Анализ нормативно-правового обеспечения и состояния рынка негосударственной медицины демонстрирует необходимость применения эмпирических данных, которые являются иллюстративным материалом для осуществления таких исследований. Поскольку эффективность негосударственной медици-

ны в целом является интегральным выражением действенности механизма обеспечения выполнения функций и заданий государства, то предлагается определить ее специфику через оценку факторов развития негосударственного сектора здравоохранения.

Сложность подобной оценки актуализирует необходимость четкого обоснования метода для ее проведения. При этом методики должны отвечать следующим критериям:

- комплексный подход к выполнению анализа социально-экономического развития страны, региона, негосударственного учреждения и тому подобное;
- возможность выполнения анализа в оперативном режиме времени и сопоставления с плановыми показателями;
- доступность информационного обеспечения анализа;
- расходы времени на выполнение анализа и итоговой оценки;
- возможность учета влияния факторов внешней среды на субъект негосударственной медицины;
- возможность визуализации результатов оценивания или последующей обработки результатов и тому подобное.

Ввиду приведенных выше тезисов, в работе для обоснования перечня факторов влияния на развитие негосударственного сектора здравоохранения в Украине предлагается использование факторного анализа.

Исследование развития каких-либо объектов с применением факторного анализа с применением метода главных компонент предусматривает, что представленная совокупность факторов является адекватной, если первые три-четыре фактора объясняют хотя бы 75% вариации отмеченных показателей. Следовательно при переходе к системе главных компонент происходит существенное снижение измеримости задачи вследствие агрегации небольшого количества независимых факторов, которые выделяются вследствие того, что исходная совокупность показателей является разными предпосылками некоторых общих причин, – агрегированных переменных-факторов. В работе факторное моделирование относительно определенной проблематики происходило в несколько этапов:

- формирование исходной матрицы наблюдения с учетом достаточности, целесообразности и расходности на сбор (или расчет) показателей, которые в нее будут входить;

– проверка показателей на корреляционные связи и исключения коррелирующих показателей (если такие есть) с целью предотвращения искривления результатов анализа;

– пошаговое проведение факторного анализа с целью формирования агрегированных факторов влияния на развитие негосударственного сектора здравоохранения;

– оценка полученных результатов за динамикой и в разрезе внутреннего состава полученных факторов;

– формулировка выводов относительно полученной совокупности факторов влияния и оценка их влияния на развитие государственного управления в Украине.

В работе был использован пакет статистического анализа STATISTICA, версия 6.0 [1, с. 59–65].

Для оценки эффективности и особенностей развития негосударственного сектора здравоохранения разработана система показателей, которая учитывает следующие требования:

- 1) Существенность показателей и их групп для медицинской сферы.
- 2) Сопоставимость показателей, которые входят в экономико-математическую модель, обеспеченна в процедуре самого факторного анализа, который позволяет использовать выходные данные, выраженные в разных единицах измерения.
- 3) Возможность регуляции значений показателей в зависимости от уровня использования разных источников финансирования программ развития (самофинансирование, инновации, инвестиции и т. подобное) и эффективности результата деятельности субъектов негосударственного сектора здравоохранения.
- 4) Способность прогнозирования уровня развития негосударственного сектора здравоохранения с использованием полученной совокупности факторов влияния.

С учетом выше отмеченного, состав первичных показателей относительно оценки развития негосударственного сектора здравоохранения представлен совокупностью из 25 показателей (значение получено по данным [6–9]), которые и выступили в качестве выходных данных для факторного моделирования. Они были избраны на базе анализа литературных источников, посвященных анализируемой проблематике [2–5], а также с учетом специ-



фики функционирования медицинской отрасли и условий создания ее негосударственного звена и цели исследования. Также была учтена доступность информации и сложность дополнительных расчетов. Состав показателей отобразил организационные и социально-экономические аспекты развития негосударственного сектора здравоохранения на современном этапе публичного управления в Украине. На первом этапе моделирования показатели проверялись на наличие корреляционных связей, на основе результатов которого из модели были исключены коррелирующие показатели. Далее факторное моделирование проводилось по методике метода главных компонент. В результате получена модель, которая содержит три фактора, что в совокупности 89,561% общей дисперсии показателей. То есть проведенный факторный анализ позволил на уровне 89,561% общности представить первичные переменные, которые отображают функционирования негосударственного сектора здравоохранения и его развитие в стране в 2013–2018 гг., тремя независимыми переменными.

Для экономической интерпретации полученных факторов целесообразно рассмотреть значение их взвешивающих коэффициентов (факторных нагрузок), которые приведены в табл. 1.

Анализ данных, приведенных в табл. 1, позволяет сделать следующие выводы. К первому фактору с нагрузками 0,968 -0,700, -0,887, 0,946, 0,854 и 0,964 соответственно вошли показатели: размер среднемесячной номинальной заработной платы штатных работников (П15), выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух из

стационарных источников загрязнения (П11), доля теневой экономики (П12), количество юридических лиц в сфере здравоохранения и предоставления социальной помощи (П13), капитальные инвестиции в сферу здравоохранения и предоставления социальной помощи (П16), а также розничная продажа фармацевтических товаров (П24).

Структура первого фактора позволяет истолковать новую агрегированную переменную – потенциал медицинской отрасли и доступность ее услуг, которые имеют значительное влияние на обеспечение развития негосударственного сектора здравоохранения в целом.

Второй фактор содержит два показателя – количество безработных (П8 – нагрузка -0,802) и прямые иностранные инвестиции в экономику Украины (П14 – нагрузка 0,958). Объединение этих показателей отображает значимость и прозрачность государственной политики социально-экономического развития, возможности инновационного развития и реакции бизнеса и граждан на действия государства.

Относительно третьего фактора, то в его состав вошли два показателя: миграционный прирост (сокращение) (П20 с весовым коэффициентом **0,865**) и количество обнаруженных преступлений (П23 с весовым коэффициентом -0,737), что позволяет его интерпретировать как интенсивность миграционных и криминогенных процессов. Следует отметить, что миграционный прирост в этой модели является также достаточно неоднозначным фактором, который объясняется сложностью и многоаспектностью последствий миграции в экономическом и социаль-

ном плане. Как отмечает У. Садовая, миграция для Украины – это как исторический вызов, реакция на затяжной кризис, угроза национальным ценностям, так и носитель миграционного капитала [3, с. 7]. Следовательно, миграционные последствия могут обобщаться как преимуществом, так и недостатком человеческого развития.

Таким образом, предложенный состав значимых показателей трех факторов позволяет сформулировать следующие обобщающие выводы:

– уровень развития негосударственного сектора здравоохранения за проанализированный период определяется такими составляющими: потенциалом медицинской отрасли и доступностью ее услуг (F1), эффективностью государственной политики социально-экономического развития (F2) и интенсивностью миграционных и криминогенных процессов (F3);

– большинство нагрузок факторов на показатели (см. табл. 1) имеют позитивный знак (кроме П5, П13, П14, П16, П20 и П24), который свидетельствует о наличии высокой прямопропорциональной направленности действия обнаруженных составляющих на развитие негосударственного сектора здравоохранения в Украине. Такие показатели являются стимуляторами относительно развития негосударственного сектора здравоохранения, поскольку их рост будет положительно влиять на результат. А полученные показатели с отрицательным значением нагрузки (П11, П12, П8 и П23) выступают дестимуляторами относительно такого развития, то есть при их росте будет ухудшаться состояние исследуемого явления.

Таблица 1

Значение факторных нагрузок составляющих

Показатель	Фактор		
	F1	F2	F3
П2	-0,311	-0,586	-0,496
П5	0,968	-0,150	0,081
П8	-0,467	-0,802	0,031
П11	-0,700	0,597	0,341
П12	-0,887	-0,420	-0,070
П13	0,946	-0,173	0,227
П14	0,037	0,958	-0,276
П16	0,854	-0,216	-0,258
П17	0,646	0,665	-0,171
П20	-0,417	0,152	0,865
П23	-0,612	0,388	-0,737
П24	0,964	-0,191	0,056



Таблица 2

Фактические значения факторов влияния на развитие негосударственного сектора здравоохранения за период 2013–2018 гг.

Фактор	Значение по годам					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
F1	-0,633	-1,148	-0,482	-0,179	1,089	1,353
F2	1,700	-1,356	-0,174	0,292	-0,405	-0,054
F3	0,765	0,957	-1,192	-1,060	-0,373	0,904

Составляющие (факторы) развития негосударственного сектора здравоохранения в Украине за период 2013–2019 гг. имеют разную интенсивность, что в табл. 2 отображено значениями факторов по годам.

Причины такой динамики исследуемого фактора влияния на развитие негосударственной медицины можно определить, проследив изменения в его составляющих, то есть показателях, которые сформировали F1. Следовательно, если проследить динамику составляющих фактора, то следует заметить, что среди них есть два стимулятора (имеют отрицательное значение факторной нагрузки): доля теневой экономики и выбросы загрязняющих веществ. Позитивным является тот факт, что оба они имеют ниспадающую тенденцию. Постепенное увеличение самого фактора F1 с 2015 г. до 2018 г. является позитивной тенденцией, которая свидетельствует об имеющемся потенциале медицинской отрасли и его постепенном росте, а также о большей доступности для населения самих услуг в сфере как государственной, так и негосударственной медицины. В таких условиях акцент должен смещаться в сторону обеспечения высокого качества этих услуг и формирования доверия населения к реформированному сектору здравоохранения.

Менее позитивной является динамика фактора относительно эффективности государственной политики социально-экономического развития (F2). Так его отрицательные значения имели место на протяжении 2014–2015 гг. и 2017–2018 гг., то есть за исследуемый период наблюдался колебательный характер изменений то в сторону улучшения, то ухудшения, но в абсолютных значениях докризисная отметка так и не была достигнута. Показатель даже остался в отрицательном значении.

Если комплексно исследовать особенности изменений показателей, которые входят в состав фактора F2, то видно, что причинами таких сдвигов является экономический кризис (усу-

губленный мировым кризисом), непрозрачная и неэффективная политика финансирования и инвестирования (что особенно опасно в условиях резкого роста бюджетного долга) и, как реакция общества – усиление недоверия общественности к действиям правительства и увеличению безработных (что выступает следствием как снижения доходов граждан, так и усиление теневое сектора). Следовательно, учитывая такие результаты по фактору F2, следует отметить существенные риски для развития негосударственного сектора здравоохранения, в частности нивелирование достижений по составным факторам F1.

Относительно динамики фактора F3 (интенсивность миграционных и криминогенных процессов), то видно, что это самый неустойчивый фактор. Для проанализированного периода характерные резкие перепады его значения, отрицательные значения имели место на протяжении 2015–2017 гг. Особенности изменения показателей, которые сформировали F3 за данный период, также достаточно информативны. Его составляющие изменялись следующим образом: миграционный прирост имел ниспадающую тенденцию с наименьшим значением в 2016 г., а с 2017 г. по 2018 г. – существенный рост показателя. Относительно количества обнаруженных преступлений, следует заметить, что в 2015 г. и в 2016 г. – это годы, в которых наблюдалось повышение этого показателя, особенно в 2016 г. Интересным является тот факт, что именно на эти годы приходилось больше всего преступлений в экономической сфере. Это относится и к фактам коррупции, которая объясняет стремительные реформы, упрощение разрешительных и организационных процедур, что создает благоприятные условия для нового бизнеса, в частности в медицинской отрасли.

Так стремительные позитивные результаты по фактору F3 имели место в 2004 г., в 2014 г. и в 2018 г. После таких прыжков показателя наступал резкий его спад, следовательно, в период рефор-

мирования негосударственного сектора здравоохранения следует учитывать имеющийся риск относительно негативных тенденций исследуемого фактора, тем более, что это период некоторой неопределенности в этой сфере. Это может усилить сопротивление изменениям, недоверие к врачам, усилить так называемый «медицинский туризм» и отток «мозгов» на современном этапе демократизации публичного управления в Украине.

Выводы. Таким образом представленный анализ динамики факторов влияния на развитие негосударственного сектора здравоохранения в Украине свидетельствует, что наибольшие проблемы существуют в сфере эффективного формирования и реализации государственной политики относительно социально-экономического развития страны (этот факт подтверждает и динамика второго фактора), а также установления взаимоотношений негосударственных медицинских заведений и населения на принципах доверия, партнерства и социальной ответственности. Меньшим вниманием характеризуются третий фактор, что позволяет сделать вывод об отсутствии комплексного подхода к стратегии развития негосударственной медицины. Такая стратегия должна основываться на мотивации к саморазвитию самих учреждений, стремлению к усилению их конкурентоспособности и инновационно-инвестиционной привлекательности, в том числе для нерезидентов. Но пока не решены проблемы, касающиеся двух первых факторов, это является дальней перспективой.

Список использованной литературы:

1. Єгоршин О.О., Зосімов А.М., Пономаренко В.С. Методи багатовимірного статистичного аналізу. Київ: ІЗІН. 1998. 208 с.
2. Костюк Б. Медична реформа: як співіснуватимуть державна і приватна медицина? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29035683.html> (дата звернення 06.08.2019 р.)



3. Наслідки міграційних процесів: нові виклики та можливості для регіонів : монографія / НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишного; наук. ред. У.Я. Садова. Львів, 2015. 252 с.

4. Роль приватної медицини в реформі охорони здоров'я України. URL: https://apmi.com.ua/pruvatna_meducuna_v_reformi_oxoronu_zdodovja (дата звернення 06.08.2019 р.)

5. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Визначення проблем та основних напрямків реформування системи охорони здоров'я України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 12.

6. Соціально-економічне становище України за 2015 рік. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc_ek/2015/publ_12_2015_u.html (дата звернення 07.08.2019 р.)

7. Соціально-економічне становище України за 2018 рік. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc_ek/2018/publ_12_2018_u.html (дата звернення 07.08.2019 р.)

8. Україна – 2015. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2016. 27 с.

9. Україна у цифрах 2018. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2019. 43 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Прасол Владислав Петрович – директор лабораторії Регіонального центру лабораторної діагностики «Семейная лаборатория ООО «EKOTEST+», соискатель научной степени кандидата наук в сфере государственного управления Харьковського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Prasol Vladislav Petrovich – Director of the Laboratory of the Regional Center of Medical Aid “Family Laboratory Ltd. “EKOTEST +”, Seeker of a PhD Degree of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

vladprasol@gmail.com

УДК 343.985.7

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Елена РОМЦИВ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного и международного права
Учебно-научного института права, психологии и инновационного образования
Национального университета «Львовская политехника»

АННОТАЦИЯ

В данной статье выложены материалы исследования особенностей организации планирования во время расследования преступлений в сфере служебной деятельности в условиях препятствия процессу раскрытия данных противоправных деяний со стороны заинтересованных субъектов. Приведены основные требования, сформулированные на основе наиболее распространенных способов противодействия расследованию преступлений в сфере служебной деятельности, которые необходимо учитывать при планировании следственных (сыскных) действий. Определены ситуации, в которых создаются условия препятствию расследования. Указаны основные обязательные элементы планирования расследования преступлений в сфере служебной деятельности.

Ключевые слова: преступление, служебная деятельность, противодействие, расследования, планирования.

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF PLANNING INVESTIGATIONS OF CRIMES IN THE FIELD OF PERFORMANCE IN THE CONTEXT OF COUNTERACTION

Elena ROMTSIV,

Ph.D. in Law,

Assistant Professor at the Department of Constitutional and International Law
of Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
of National University “Lviv Polytechnic”

SUMMARY

In the article the theoretical research is providing the application of the features of the organization of planning during the investigation of crimes in the field of official activity in the face of an obstacle to the process of disclosing these illegal acts by interested parties. The basic requirements are formulated on the basis of the most common methods of counteracting the investigation of crimes in the field of official activity, which must be taken into account when planning investigative (detective) actions. Situations are identified in which conditions are created to impede the investigation. The basic mandatory elements of the planning of investigation of crimes in the field of official activities are indicated.

Key words: crime, official activity, counteraction, investigation, planning.

Постановка проблеми. Поиски путей повышения эффективности борьбы со служебной преступностью ведутся в разных направлениях и одним из таких направлений является научная разработка проблемы организации планирования расследования преступлений, совершенных должностными лицами. Принятие нового УПК Украи-

ны, внесение существенных изменений в проведении следственных (розыскных) действий, появление негласных следственных (розыскных) действий повлияло на содержание отдельных криминалистических методик расследования преступлений, в том числе и служебных. Исходя из вышеперечисленных факторов, на сегодняшний день



существует необходимость разработки новых научно-обоснованных рекомендаций по организации планирования и тактики проведения следственных (розыскных) действий и негласных следственных (розыскных) действий при расследовании преступлений в сфере служебной деятельности в условиях противодействия.

Анализ исследования проблемы.

В юридической литературе отдельные аспекты планирования процесса расследования преступлений были предметом научных исследований следующих отечественных и зарубежных исследователей: Г. Арцшевского, А. Бандурки, В. Бахина, Р. Белкина, А. Волобуева, Л. Драпкина, А. Колесниченко, И. Лузгина, Д. Никифорчука, В. Нора, В. Образцова, В. Ортинского, А. Рагинова, Р. Степанюка, Л. Удаловой, А. Филиппова, А. Шляхова, М. Яблокова в т. ч. и др. Но на сегодняшний день существует еще много проблем, которые требуют своего обязательного решения.

Цель статьи: исследования проблем касающихся планирования расследования преступлений в сфере служебной деятельности в условиях противодействия.

Изложение основного материала.

Проблемы организации планирования расследования преступления как отдельной и важной части методики их расследования, а также влияние на этот процесс противодействия расследованию, как ключевой элемент в построении качественной общей модели преодоления противодействия расследованию преступлений в сфере служебной деятельности, выходит на первый план.

По определению А. Ларина, организация расследования есть ничто иное как рациональный подбор, расстановка и приложения усилий, специальных орудий и средств с созданием и использованием оптимальных условий для достижения цели судопроизводства [1, с. 59].

Организация планирования преступлений предусматривает оптимизацию труда следователя, формирование взаимодействия группы следователей с оперативными подразделениями и другими службами правоохранительных органов, а также другие вопросы деятельности органов расследования. Важ-

ность заданий, которые могут быть решены с помощью планирования расследования, определяют его значение. К таковым, в частности, относятся:

- определение эффективных путей расследования уголовных правонарушений;

- обеспечение объективности, полноты и всесторонности установления всех обстоятельств уголовного правонарушения;

- своевременное и результативное применение процессуальных, организационно-технических, технико-криминалистических мероприятий с учетом особенностей каждого производства;

- обеспечение эффективного взаимодействия всех возможностей органов досудебного расследования и оперативных подразделений для достижения поставленных задач;

- поддержка экономии сил и средств органов предварительного расследования и других правоохранительных подразделений и т.п. [2, с. 318].

На основе проведенного исследования и анализированного эмпирического материала можно выделить основные направления организации досудебного расследования преступлений в сфере служебной деятельности в условиях противодействия:

- анализ и систематизация массива информации, имеющегося в распоряжении следователя, включая и сведения, которые не относятся к процессуальным действиям и имеют следственно-ориентированный характер;

- установление тактических и стратегических целей расследования на каждом этапе выдвижения новых версий, в том числе корректировки предварительно выдвинутых версий;

- определение следственных (розыскных) действий, организационных мероприятий и материальных затрат следователя при получении, исследовании и закреплении доказательственной информации с учетом личности преступника, его должности и особенностей противодействия, осуществляемого заинтересованными лицами;

- определение возможностей лиц и органов, взаимодействующих со следователем по получению, исследованию и закреплению доказательственной информации, а также предупреждение и преодоление мер противодействия

расследованию и, на основе этого, построение действенной и эффективной модели взаимодействия;

- исходя из динамично меняющейся следственной ситуации, определение видов и последовательности следственных (розыскных) действий, применения тактических комбинаций и других мероприятий, а также закрепление их в соответствующих процессуальных актах;

- создание организационной следственно-оперативной модели обеспечения безопасности участников уголовного производства.

Следует отметить, что расследование преступлений в сфере служебной деятельности относится к категории сложных. Это обусловлено рядом специфических признаков, присущих этой категории преступлений, среди которых: взаимная заинтересованность лиц в преступлении, круговая порука должностных лиц (корпоративная обусловленность), активное противодействие расследованию, тщательная маскировка материальных и электронных следов и тому подобное. Поэтому и их расследование проходит в условиях информационной неопределенности, вызывая нехватку ориентировочной и доказательственной информации [3, с. 100].

На основе вышеуказанного, а также с учетом наиболее распространенных способов противодействия расследованию преступлений в сфере служебной деятельности, можно сформировать основные требования, которые необходимо прилагать в ходе планирования следственных (розыскных) действий:

1. Скрытие преступления. Во время преодоления скрытия преступления работа следователя должна быть направлена на разоблачение схемы преступления, преступных связей и дополнительных эпизодов преступных действий. Поэтому первое, на что надо обратить внимание – это включение в план расследования следственных действий по выявлению места хранения незаконно полученных средств, черновых материалов или финансовых документов, непосредственно свидетельствующих о причастности лица к совершению преступления. В этом случае в плане расследования предусматривается одновременное сочетание проведения обысков по месту жительства и применения таких негласных



следственных (розыскных) действий, как снятие информации с транспортных телекоммуникационных сетей, снятие информации с электронных информационных систем по конкретным фигурантам дела. Информация о дополнительных эпизодах преступной деятельности можно получить по месту работы фигурантов дела при проведении допросов негативно настроенных сотрудников, а также при допросе лиц которые были уволены в последнее время с предприятия, где совершено преступление.

2. Наличие коррупционных связей. Планирование расследования по преодолению такого вида противодействия должно строиться на основе понимания того, что часть следственных действий должна направляться на процесс установления таких связей, их максимальной нейтрализации и ограничения использования таких связей. Поэтому, в обязательном порядке, в план расследования необходимо включать такие негласные следственные действия, как снятие информации с транспортных телекоммуникационных сетей, снятие информации с электронных информационных систем. Также в план расследования необходимо включить такую действенную меру, как одновременный допрос лиц, а именно фигуранта и лица, находящегося в коррупционных связях с подозреваемым (обвиняемым). А после этого следует применить все возможные негласные следственные действия по взятию под полный контроль обоих допрашиваемых для получения информации о замысле преступников и его нейтрализации.

3. Дача ложных показаний. Во время преодоления противодействия расследованию преступлений в сфере служебной деятельности в виде ложных показаний следственные действия должны быть спланированы так, чтобы сначала получить неопровержимые доказательства вины подозреваемого (обвиняемого), а затем проводить его допросы, предъявлять эти доказательства и фиксировать в протоколах следственных действий его реакцию и предоставляемую им информацию.

4. Осуществление давления на следователя и других участников процесса. Во время преодоления противодействия расследованию преступлений в сфере служебной деятельности

в плане расследования в обязательном порядке следует предусматривать меры обеспечения безопасности участников уголовного производства. Максимально исключить возможности коммуникации подозреваемого (обвиняемого) с его преступными связями, применять на постоянной основе негласные следственные действия по снятию информации с транспортных телекоммуникационных сетей, снятие информации с электронных информационных систем для отслеживания реальности его угроз.

5. Фальсификация доказательств. Во время преодоления противодействия расследованию преступлений в сфере служебной деятельности в виде фальсификации доказательств, следственные действия надо планировать с целью получения реальных доказательств вины подозреваемого (обвиняемого). К примеру, если это финансовые документы, то они имеют двойственную природу и дублируются, тем самым оставаясь и на том предприятии, где совершено преступление, и в контролируемых органах, других финансовых учреждениях, предприятиях-партнерах. Поэтому в план расследования в обязательном порядке необходимо включать выемки, обыски и другие следственные действия, направленные на получение реальных доказательств. К тому же с целью нейтрализации такого противодействия в план расследования следует включать и негласные следственные действия, направленные на получение информации от самих фигурантов информации о конкретных действиях по фальсификации доказательств, конкретные документы, которые были фальсифицированы, места в документах, где были внесены ложные сведения тому подобное.

Неоспоримым является тот факт, что процесс расследования преступлений – это комплекс мероприятий, которые имеют объективные предпосылки реализации. Планирование является стержнем, основой этого процесса. Однако и оно (планирование) зависит от многих факторов. Главной предпосылкой построения плана является версия. Выдвижение версии, как отмечает Г. Белкин, это не самоцель, а необходимое условие *conditio sine qua non* организации и осуществления работы по установлению истины и расследования

преступления [4, с. 336]. С нашей точки зрения, одним из наиболее удачных подходов к пониманию содержания следственной версии выступает подход, по которому версия рассматривается как одно из предположений следователя по сути события преступления или отдельных его сторон и обстоятельств, обоснованное фактическими данными и подлежащее проверке, расследуются, правдоподобно объясняя установленные факты по уголовному делу» [5, с. 19].

То есть, на первый взгляд можно сделать вывод о том, что процесс противодействия расследованию никоим образом не коррелирует с выдвижением версий, поскольку версия – это, по сути, объективное, возможно, реальное предположение, которое в конкретной следственной ситуации придает объяснение обстоятельствам, расследуются. И главным для ее построения выступает не количество фактов, а их специфичность, необычность, или же своеобразие в сочетании [6, с. 98]. Но если исходить из понимания того, что процесс противодействия расследованию, который, например, основан на первоначальном этапе расследования, это также отдельный специфический и своеобразный факт, имеющий непосредственное отношение к расследуемому совершенному преступлению в сфере служебной деятельности, то можно утверждать о наличии определенной связи между ними.

Также бесценную информацию о преступлении, которое было совершено, и о связях подозреваемого (обвиняемого) нам могут дать качество и содержание, субъекты и способы противодействия. Особенно это актуально для преступлений в сфере служебной деятельности. Так на основании разработанного нами практического и теоретического опыта и анкетирования практических работников можно утверждать, что характер и виды противодействия корректировали деятельность следователя не только по планированию предварительного расследования в целом, но и по вопросам построения отдельных версий. Так, 58,1% опрошенных практиков указали, что процесс осуществления противодействия расследованию напрямую связан с построением версий во время первоначального этапа расследования преступлений в сфере служебной деятельности.



Хотя, с другой стороны, следует признать, что версии меньшей степени коррелируются с процессом противодействия, чем следственные ситуации, возникающие на первоначальном этапе досудебного расследования преступлений в сфере служебной деятельности.

Понятно, что последовательность и характер следственных (розыскных) действий, проводимых в условиях осуществления противодействия расследованию, определяется объемом и содержанием исходных данных, на основании которых было возбуждено уголовное производство, а процесс поиска доказательной информации осуществляется с учетом типичной следственной ситуации [7, с. 58].

Исходя из этого, различные ученые предлагали различные варианты классификаций следственных ситуаций во время досудебного расследования преступлений в служебной сфере. Так, некоторые из них разделяют следственные ситуации на проблемные, конфликтные, тактического риска, организационно-неупорядоченные и смешанные [8, с. 204]. Другие исследователи – на решаемые, трудно решаемые и не решаемые [9, с. 75–91]. Есть и теоретики, которые берут пути поступления информации для возбуждения уголовного производства как отдельный аспект классификации: в результате заявлений или жалоб отдельных граждан или материалов, которые нашли отражение в средствах массовой информации; по материалам плановых ревизий и аудиторских проверок; на основе материалов другого уголовного производства; в ходе расследования других преступлений; в результате проведения оперативно-розыскной деятельности и т.д. [10, с. 112].

Мы неоднократно отмечали, что подавляющее большинство преступлений в сфере служебной деятельности расследуется в условиях активного противодействия со стороны преступников, и сегодня это уже является не факультативным, а постоянным признаком расследования указанных преступлений. Более того, некоторые ученые вообще считают, что неблагоприятная следственная ситуация, сложившаяся в ходе расследования, может стать основой для применения приемов и методов противодействия [11, с. 35–37].

Исследуя причины применения некоторых приемов противодействия расследованию, можно заметить, что они указывают на то, как непосредственно детерминированы возможности применения противодействия в ходе следственной ситуации. В частности, такими ситуациями, которые создают условия для предотвращения расследованию, являются:

- недостаточность доказательной базы при исходной следственной ситуации на стадии начала уголовного производства;

- избрание достаточно мягкого пресечения в отношении лиц, которые заинтересованы в том, чтобы уголовное производство не имело конечного результата;

- коррумпированность органов, занимающихся досудебным расследованием, в результате чего теряется наступательность и направление уголовного производства (с подозреваемого лица переходит на факт совершения преступления);

- наличие других подозреваемых соучастников преступления по делу, причастность которых не установлена;

- наличие других дополнительных эпизодов по делу, которые не обнаружены органами досудебного расследования;

- непринятие следователем немедленных и жестких мер при выявлении каких-либо признаков противодействия расследованию;

- применение адвокатом всего арсенала своих процессуальных возможностей при полном бездействии следователя;

- неизвлекаемости в ходе первоочередных следственных (розыскных) действий всех необходимых документов и других вещественных доказательств совершения преступления в сфере служебной деятельности и тому подобное.

Следовательно, планирование по делам о преступлениях в сфере служебной деятельности в условиях противодействия следует воспринимать не только как неотъемлемый элемент организации деятельности следователя, но и как отдельный метод организации досудебного расследования, содержанием которого является творческая мыслительная деятельность следователя по созданию воображае-

мой организационной модели расследования конкретного преступления, содержанием которой является определение очередности, срочности, сил и средств, которые следует использовать при установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию, и во время их непосредственного доказывания, что происходит с учетом соблюдения требований процессуальной экономии, целесообразности, разумности и законности, а также неукоснительного обеспечения реализации принципа состязательности на этом этапе уголовного производства.

Список использованной литературы:

1. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу. Планирование, организация. Москва : Юрид. лит., 1970. 224 с.
2. Криміналістика : підручник / В.В. Пясковський, Ю.М. Черноус, А.В. Іщенко, О.О. Алексеев та ін. Київ : Центр навчальної літератури, 2015. 544 с.
3. Лямин М.В. Использование криминалистических методов в расследовании взяточничества в правоохранительных органах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Саратов, 2003. 224 с.
4. Белкин Р.С. Курс криминалистики: в 3 т. Т. 2: Частные криминалистические теории. Москва : Юристъ, 1997. 360 с.
5. Сергеев Л.А. Планирование расследования. Москва, 1975. 116 с.
6. Корнієнко В.В. Криміналістична характеристика особи злочинця та злочинних груп у сфері банківської діяльності. *Право і безпека*. 2015. № 2 (57). С. 98–102.
7. Фуражкина И.И. Противодействие расследованию наркопреступлений и пути его преодоления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2005. 208 с.
8. Шепітько В.Ю. Криміналістика. Енциклопедичний словник (українсько-російський і російсько-український). Харків : Право, 2001. 560 с.
9. Веліканов С.В. Класифікація слідчих ситуацій в криміналістичній методиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2002. 218 с.
10. Бондаренко Д.А. Розслідування зловживань владою або службовим ста-



новищем та перевищень влади або службових повноважень (криміналістична характеристика та початковий етап розслідування) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Запоріжжя, 2008. 237 с.

11. Андреев А.С. Ложное алиби и криминалистические методы его разоблачения : монография. Азов: АзовПечать, 2006. 152 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ромцив Елена Игоревна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Учебно-научного Института права, психологии и инновационного образования Национального университета «Львовская политехника»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Romtsiv Elena Igorevna – Ph.D. in Law, Assistant Professor at the Department of Constitutional and International Law of Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education of National University “Lviv Polytechnic”

romtsivolena@gmail.com

УДК 340.13

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО»: ДИАЛЕКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Вера РЫНДЮК,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории права Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются существующие в юридической науке подходы к определению понятия «законодательство», и делается вывод, что этот вопрос исследуется на основании метафизического метода. Обосновывается мнение, что понятие «законодательство» следует рассматривать на основании диалектического метода как способ существования норм права в источниках права на общем и особенном уровне. На общем уровне нормы права выражаются в общем виде в источниках права, которые имеют высшую юридическую силу, а на особенном уровне – конкретизируются в источники права, имеющих меньшую (подзаконную) юридическую силу.

Ключевые слова: законодательство, источник права, норма права, нормативно-правовой акт, нормативно-правовой договор.

TO THE ISSUE OF DEFINING THE CONCEPT OF “LEGISLATION”: A DIALECTICAL APPROACH

Vera RYNDYUK,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Theory and History of Law of Kyiv National Economic University named after Vadym Getman

SUMMARY

In the article existing in legal science approaches to the definition of the concept of “legislation” are examined, and the conclusion is that this question is being investigated on the basis of the metaphysical method. Opinion is justified that the concept of “legislation” should be considered on the basis of the dialectical method as a way of existence of legal norms in the sources of law at the general and special level. At the general level, legal norms are expressed in general terms in sources of law that have the highest legal force, and at the special level – are concretized into sources of law that have the smaller (subordinate) legal force.

Key words: legislation, source of law, legal norm, normative legal act, normative legal contract.

Постановка проблемы и актуальность темы исследования. «Законодательство» является одним из наиболее широко используемых юридических терминов и служит наименованием соответствующего понятия в правовой сфере общественной жизни. Основное требование к терминологии любой науки, в т. ч. и юридической, – наличие определенных (дефиниций) терминов и их однозначность и устойчивость в пределах соответствующей терминологической системы. Однако, на сегодняшний день термин «законодательство» не соответствует указанным требованиям, понятие «законодательство» не имеет своего

однозначного понимания в юридической сфере, что порождает как научные дискуссии по этому вопросу, так и проблемы в сфере применения права.

Состояние исследования. Так, одни ученые обосновывают мнение, что понятием законодательства охватываются только законы Украины, то есть нормативно-правовые акты, имеющие высшую юридическую силу (узкое понимание понятия законодательства) [1, с. 59]; другие юристы рассматривают законодательство как систему нормативно-правовых актов высших органов государственной власти: законов и подзаконных актов парламента, президента, правительства



(традиционный подход к пониманию понятия законодательства) [2]. Наиболее распространенным является представление о законодательстве как совокупности (системе) всех нормативно-правовых актов, принятых субъектами правотворчества, то есть совокупности (системе) законов и подзаконных нормативно-правовых актов (широкое понимание понятия законодательства) [3, с. 397].

Трактовка понятия «законодательство», согласно которой в его объем, кроме нормативно-правовых актов, включаются также и международные договоры, очевидно выходит из ст. 9 Конституции Украины, в которой указано, что действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. В частности, О.Ф. Скакун определяет понятие законодательства в «узком» смысле как систему всех действующих законов данного государства, упорядоченных определенным образом, а также международных договоров, утвержденных (ратифицированных) законами Верховной Рады Украины [4, с. 312].

Некоторые исследователи рассматривают понятие «законодательство» в самом широком смысле как совокупность всех источников права, которые являются формой выражения правовых норм. Это понятие охватывает собой не только нормативно-правовые акты, но и правовые обычаи и юридические прецеденты [5, с. 328]. По мнению представителей «умеренного» (универсального или компромиссного) подхода, под понятием «законодательство» следует понимать как законы, так и основанные на них подзаконные нормативно-правовые акты [6, с. 84].

Таким образом, современный уровень разработки этой проблемы указывает на то, что дефиниция понятия «законодательство» формулируется с помощью логического приема перечисления его составляющих (законов, других нормативно-правовых актов или и других источников права, в частности, международных договоров), охватываемых этим понятием. Основные разногласия в понимании понятия «законодательство» касаются вопроса: какие именно нормативно-правовые акты или другие источники права включать в это понятие, а какие нет?

Изложение основного материала.

Общим для всех выше перечисленных

подходов к определению понятия «законодательство» есть то, что последнее определяется как определенная совокупность (система) нормативно-правовых актов и других источников права. А причиной неопределенности этого понятия является отсутствие единого критерия, на основании которого одни нормативно-правовые акты (или другие источники права) включаются в законодательство, а другие нет. Для того, чтобы найти этот критерий, сначала необходимо дать ответ на следующий вопрос: «Что в нормативно-правовых актах (или других источниках права) является общим, тем, что объединяет их в законодательство?».

Очевидно, норма права является тем, что объединяет нормативно-правовые акты и другие источники права (нормативно-правовые договоры, правовые прецеденты, правовые обычаи и т.д.), включаемые различными авторами в понятие законодательства. Собственно, само понятие «источник права» определяется через норму права. Так, источник права – это признанная в конкретном обществе официальная форма (способ) внешнего выражения и закрепления норм права. Так же, через норму права определяются и такие источники права как нормативно-правовой акт и нормативно-правовой договор. Что касается таких источников права как правовой прецедент и правовой обычай, то их понятия определяются не через норму, а через правило поведения, которое приобретает общеобязательность вследствие его санкционирования государством. Вместе с тем, в теории права само понятие нормы права определяется как общеобязательное правило поведения, исходящее от государства и обеспечено средствами государственного принуждения.

Таким образом, законодательство следует рассматривать как способ существования (внешнего выражения) норм права. В частности, и некоторые ученые формулируют определение понятия законодательство через его соотношение с правом исходя из традиционного для юридической науки понимания законодательства как формы существования (внешнего выражения) права. Например, отмечается, что законодательство представляет собой совокупность законов и подзаконных нормативных актов, которые есть формой выражения юридических норм [7, с. 12].

Таким образом, если все те элементы, из которых разные авторы образуют

понятие «законодательство», содержат нормы права, то их должно содержать и законодательство в целом. Однако, если законодательство отождествлять со всей совокупностью источников права, содержащих нормы права, то в этом случае понятие законодательства теряет смысл. Необходимо использовать или понятие «законодательство», или, например, понятие «источники права». В частности, на это обращают внимание и отдельные ученые. Н.С. Хомюк пишет, что в настоящее время понятие законодательства (как совокупность всех нормативно-правовых актов определенного государства) является устаревшим и не отвечает современным реалиям, и предлагает использовать понятие «система источников права» (как комплекс взаимосвязанных и взаимосогласованных нормативно-правовых предписаний, которые объективированы в соответствующих внешних формах и образуют нормативно-правовую организацию, необходимую для обеспечения правового регулирования в любом обществе) [8, с. 36–37].

Если же законодательство отождествлять не со всей совокупностью источников права, а только с определенными видами источников (например, только законами), содержащими нормы права, то возникает вопрос: что же в правовых нормах есть такого, благодаря чему те или иные источники права, содержащие правовые нормы, охватываются или не охватываются понятием «законодательство»? По моему мнению, именно ответ на этот вопрос даст возможность определиться с тем, какие именно источники права следует включать в законодательство, а следовательно и сформулировать научно обоснованное определение понятия «законодательство». Таким образом, в основе решения вопроса о вычленении понятия «законодательство» из совокупности источников права должна лежать правовая норма и способы ее существования в источниках права.

В теории права понятие «норма права» рассматривается как формально определенное правило общего характера, установленное (санкционированное) государством или другим уполномоченным субъектом правотворчества с целью регулирования или охраны общественных отношений и обеспечивается возможностью применения принуждения [9, с. 132]. Ключевое значение



для понимания природы нормы права и особенностей ее отображения в текстах источников права имеет ее структура, как совокупность четко определенных элементов, которые в процессе взаимодействия и в пределах единства существующих между ними связей, обеспечивают функциональную самостоятельность нормы права [9, с. 135].

В структуре нормы права традиционно выделяют три элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию. В частности, С.С. Алексеев пишет о так называемой, логической норме как выявляемом логическим путем общем правиле, которое воплощает органические связи между нормативными предписаниями и обладает полным набором свойств, раскрывающих их государственно-властную, регулятивную природу. Логическая норма не представлена в тексте нормативного акта в виде одного, цельного фрагмента (единицы). В силу специализации права ее содержание, ее элементы «разбросаны», воплощены в ряде нормативных предписаний и в соответствии с этим расположены в различных статьях и других подразделениях текста акта или даже нескольких актов. Нужна логическая операция, включающая анализ и синтез, для того чтобы, рассматривая ряд фрагментов текста, собрать из нескольких предписаний логическую норму, увидеть ее. Невозможность скомпоновать из действующего нормативного материала такого рода норму – свидетельство неполноценности правового регулирования по тому или иному вопросу, просчета законодателя, который при формулировании нормативных предписаний не придал им необходимых юридических качеств [10, с. 42–43].

Проблема, на мой взгляд, в том, что при таком подходе норма права и вопросы ее отражения в текстах источников права рассматривается на основании метафизического метода. Метафизический метод рассматривает вещи и явления как неизменные и независимые друг от друга, и является противоположностью диалектического метода, согласно которому любое явление изучается в процессе постоянного развития, изменения. В частности, отмечается, что диалектическая логика является высшей степенью в развитии логической науки, что, как и формальная логика, изучает мышление, однако с другой стороны и другими методами. Формальная логика

исследует структуру готовых, сложившихся логических форм, не интересуясь их генетическими связями и взаимоотношениями; диалектическая же логика изучает формы мышления в их связях, переходах, в развитии, движении. В процессе познания на уровне абстрактного мышления имеет место постоянное сочетание двух моментов – формального соблюдения тождества в каждом акте мысли и диалектического направления мысли в целом [11, с. 21–22].

В связи с этим, необходимо отдельно обратить внимание на позицию А.И. Ющика, который, обосновывая трехэлементную структуру нормы права, рассматривает последнюю на основе диалектического метода как процесс необходимости. Эта мысль изложена указанным автором в монографиях «Правовая реформа: общее понятие, проблемы осуществления в Украине» (1997 г.), «Отрасли и институты правовой системы (мифы и реальность)» (2002 г.), «Теоретические основы законодательного процесса» (2004 г.) и «Диалектика права» (2013 г.).

А.И. Ющик пишет, что формулировка государственным аппаратом правила поведения как юридической нормы, то есть возведения его в закон, означает признание его государством необходимым и потому обеспеченным санкцией государства [12, с. 28–29]. Следовательно, юридическая норма содержит в себе все моменты процесса необходимости, а именно: условия, предмет и деятельность, которые выступают соответственно как гипотеза, диспозиция и санкция нормы, через которые в ней реализуется действительное содержание юридического закона. При этом гипотеза представляет собой условия в определении тех или иных правил поведения (что приобретают значение юридических фактов в процессе реализации нормы); диспозиция включает субъектное право и юридическую обязанность в их взаимоотношении; а санкция нормы является способом обеспечения государством субъектных прав путем реализации всего комплекса соответствующих юридических обязанностей [13, с. 66]. По мнению указанного автора, суть дела в данном случае заключается в том, что одна и та же юридическая норма, определенная в общей форме в одном законодательном акте, в процессе нормативной специализации конкретизируется в специальном законодатель-

ном акте в части гипотезы, диспозиции или санкции [14, с. 17–21].

Таким образом, одна и та же норма права должна найти отображение в источниках права на различных уровнях, то есть на уровнях общего, особенного и единичного. С точки зрения диалектической логики, любое понятие как такое содержит в себе момент всеобщности, момент особенности и момент единичности [15, с. 345–349]. В связи с этим С.М. Труфанов раскрывает Гегелевскую систему понятий «общее – особенное – единичное» следующим образом: «При таком понимании сущность любой единичной вещи должна рассматриваться уже только в контексте той всеобщности, которой она принадлежит и с которой она соотносится через одну из его особенных сфер. В этом случае мышление должно строить познание единичных вещей, исходя уже из единства всех присущих им моментов понятия: единичного, особенного и всеобщего» [16]. Таким образом, мы выходим на разные уровни источников права, которые определяются тем, что содержат одну и ту же правовую норму на различных уровнях (общем, особенном, единичном).

Уровни источников права, в первую очередь, определяются правовым статусом субъектов правотворчества, а от этого зависит и юридическая сила того или иного источника права (в частности, нормативно-правового акта). Я.М. Магзинер писал, что в любом государстве различные органы власти имеют различную силу авторитета, то есть право подчиняться своим велениям как граждан государства, так и должностных лиц. Самый авторитетный орган власти, веления которого имеют верховную, непревосходимую силу, называется суверенным, то есть верховным, органом. Ниже суверенной власти стоят другие органы, веления которых не могут противоречить требованиям суверенной верховной власти, но которые могут повелевать нижестоящими органами. Эти последние также могут приказывать властям, ниже их стоящим, но не могут нарушать акты высших властей и т.д. Таким образом, создается иерархия властей, то есть система старшинства и подчиненности одних властей другим в виде лестницы, поднимаемая по которой, мы находим органы власти возрастающей авторитетности и силы, пока не дойдем до суверенной власти, то есть такой, которая



выше других, но выше которой других нет. Таким образом, мы имеем иерархию органов государственной власти и иерархию актов, исходящих от этих органов: акты эти разные по своей юридической силе, и низшие могут быть отменены высшими [17, с. 74–76].

В теории права юридическая сила рассматривается как основное свойство правовых актов действовать и порождать правовые последствия: возникновение, изменение, прекращение правоотношений. Имеет два аспекта: соотношение правовых актов между собой и обязательность к исполнению. Юридическая сила правового акта зависит от того, какой орган государственной власти его выдал, и полномочий этого органа [18, с. 476]. Юридическая сила проявляется в иерархии нормативно-правовых актов (или других источников права), то есть устанавливается система подчиненности и взаимосвязей актов низшей юридической силы актам высшей юридической силы. На верхних ступенях иерархии размещаются нормативно-правовые акты, имеющие высшую юридическую силу. Наивысшую юридическую силу имеет основной закон государства (конституция) и конституционные законы, которые дополняют ее положения. Чуть ниже, законы – нормативно-правовые акты высшей юридической силы, которые принимаются в соответствии с особой процедурой парламентом или непосредственно народом, и регулируют наиболее важные общественные отношения. На низших ступенях иерархии размещаются подзаконные нормативно-правовые акты, которые по своей юридической силе уступают законам, принимаются уполномоченными на это субъектами нормотворчества на основе и во исполнение законов и не должны им противоречить.

Следовательно, норма права (ее гипотеза, диспозиция и санкция) на общем уровне выражается в источниках права, которые имеют высшую юридическую силу, то есть в конституции и законах. В частности, согласно п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины права и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод, основные обязанности граждан на определяются исключительно законами Украины. В соответствии с п. 22 ч. 1 этой же статьи исключительно законами Украины определяют-

ся основы гражданско-правовой ответственности; деяния, которые являются преступлениями, административными или дисциплинарными правонарушениями, и ответственность за них.

Норма права на особом уровне выражается в источниках права, которые имеют более низкую юридическую силу чем конституция и законы, то есть это сфера подзаконного правотворчества. В частности, отмечается, что детализация (конкретизация) права происходит путем создания соответствующих подзаконных актов, предписания которых детализируют (конкретизируют) те нормы права, которые закреплены в предписаниях законов [4, с. 344]; «конкретизация понимается как процесс, направленный на достижение наибольшей конкретности понятий, которые соотносятся между собой как общее с особым, или как общее (особенно) – с единичным» [19, с. 41].

Соответственно, норма права на единичном уровне должна выражаться в актах применения права (правоприменительных индивидуальных актах), а следовательно это сфера правоприменения. Правоприменительные акты – это правовые акты, выданные компетентными органами (или должностными лицами), которые конкретизируют (применяют) норму права в отношении к конкретным лицам и конкретной ситуации, то есть определяют конкретизированные права и обязанности лиц в определенной ситуации. В частности, отмечается, что особенностью правоприменительной конкретизации является установление персонализированных конкретных повелений через создание индивидуальных правоконкретизирующих положений путем уменьшения логического объема понятий юридических норм на основе расширения их содержания [19, с. 42].

Выводы. Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что законодательство следует рассматривать как способ существования норм права в источниках права на общем и особом уровне. На общем уровне нормы права выражаются в общем виде в источниках права, которые имеют высшую юридическую силу. Соответственно, на особом уровне нормы права конкретизируются в источники права, имеющих меньшую (подзаконную) юридическую силу.

По моему мнению, такой подход может быть положен и в основу решения дискуссии относительно объема понятия «законодательство». Ведь, рассматривая законодательство в узком, широком, традиционном, компромиссном и т.д. понимании, неопределенным остается критерий, по которому те или иные источники права следует относить или не относить к понятию «законодательство». Рассматривая законодательство как способ существования норм права в источниках права на общем и особом уровне, такой критерий является четко определенным – это юридическая сила того или иного источника права, которая определяется правовым статусом субъекта нормотворчества.

Список использованной литературы:

1. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій : навчальний посібник. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
2. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміну «законодавство»). URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>. (дата звернення: 05.10.2019).
3. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
5. Основы теории права и государства в вопросах и ответах : учебное пособие / А.С. Васильев, В.В. Иванов, А.И. Миколаенко и др. Харьков : Одиссей, 2003. 360 с.
6. Алиева А.В., Суходубова І.В. Поміркований підхід до визначення терміну «законодавство». *Young Scientist*. 2018. № 11 (63). С. 83–85.
7. Воппенко Н.Н. Поняттисистемы права. *Вестник ВолГУ*. Серия 5. 2009. Вып. 11. С. 11–16.
8. Хомюк Н.С. Співвідношення поняття системи джерел права із суміжними поняттями. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 36–38.
9. Теорія держави та права : навчальний посібник / С.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.



10. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2. Москва : «Юридическая литература», 1982. 360 с.

11. Жеребкін В.Є. Логіка : підручник. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2006. 255 с.

12. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 191 с.

13. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2004. 519 с.

14. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність). Київ : Оріяни, 2002. 112 с.

15. Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук : в 3 т. Т. 1. Наука логики. Москва : «Мысль», 1974. 452 с.

16. Труфанов С.Н. «Наука логики» Гегеля в доступном изложении. Самара, 1999 г., с. 79. URL: <http://vikent.ru/enc/1642/>. (дата звернення: 05.10.2019).

17. Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права / Отв. ред. А.К. Кравцов. Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова Юридический центр Пресс, 2006. 352 с.

18. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Т. 6. К.: «Укр. енцикл.», 2004. 768 с.

19. Андрушакевич Ю.В. Конкретизация правовых норм: понятия та приroda. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 39–44.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рындюк Вера Ивановна – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории права Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ryndyuk Vera Ivanovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Theory and History of Law of Kyiv National Economic University named after Vadym Getman

v_ushch@ukr.net

УДК 347.219

КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Владимир СКРЫПНИК,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой отраслевых юридических наук
Кременчужского национального университета имени Михаила Остроградского

АННОТАЦИЯ

В статье предлагается классификация объектов гражданских прав, позволяющая получить максимальную информацию об объектах, выявить их взаимодействие, учесть особенности правового режима, спрогнозировать дальнейшее оптимальное правовое регулирование.

Система объектов гражданских прав должна быть следствием отображения правовых реалий, отображать и предопределять интересы участников гражданских правоотношений; восприниматься как логическое единство элементов, составляющих ее целое; исключать иерархичность, подчиненность, поскольку любой объект гражданских прав может быть самостоятельным элементом правоотношений.

Обобщая отдельные категории однопорядковых объектов и учитывая особенности их правового режима, можно представить такую систему объектов гражданских прав: 1) имущественные блага; 2) объекты интеллектуальной деятельности; 3) неимущественные блага.

Ключевые слова: объекты гражданских прав, отличительные признаки объектов гражданских прав, свойства объектов гражданских прав, система объектов гражданских прав.

THE CLASSIFICATION OF CIVIL RIGHTS OBJECTS

Vladimir SKRYPNIK,

Ph.D. in Law, Associate Professor, Head of the Department of Law Sciences
of Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University

SUMMARY

This article offers a classification of civil rights objects, permitting maximum information about the objects, identify their interaction, take into account the specifics of the legal regime, predict further optimal legal regulation. The civil rights system should be reflect the legal realities of reality, reflect and predetermine the interests of participants civil matters; act as a logical unity of elements, making it whole; exclude hierarchy, subordination, since any civil rights object can act as an independent relationship element.

Summarizing the individual categories of single-order objects, and considering features of their legal regime, the following system of civil rights objects can be represented: 1) material benefits; 2) intellectual property; 3) non-material benefits.

Key words: objects of civil rights, distinguishing marks of civil rights objects, properties of civil rights objects, system of civil rights objects.

Постановка проблемы. Классификация объектов гражданских прав является одной из важнейших научных задач, поскольку последовательное распределение множества объектов на определенные группы по установленным критериям позволяет не только уяснить их сущность, правовой режим, но создать необходимые условия их использования в гражданском обороте.

Состояние исследования. Объекты гражданского права были предметом исследования многих ученых – как теоретиков права, так и представителей

цивилистической науки. Особый вклад внесли такие отечественные и зарубежные ученые-правоведы, как Дзера А.В., Кузнецова Н.С., Кохановская Е.В., Лапач В.А., Майданик Г.А., Мичурин Е.О., Слипенко О.С., Спасибо-Фатеева И.В., Толстой Ю.К., Харитонов Е.О., Харченко Г.Г., Шимон С.И.). В тоже время **актуальность темы исследования** подтверждается тем, что в научной доктрине не получила развернутого освещения целостная концепция понимания системы объектов гражданских прав, не представлены развернутые



критерии классификации объектов гражданских прав.

Целью и задачей статьи является разработка такой классификации объектов гражданских прав (с учетом их характерных свойств и признаков), которая позволила бы получить максимальную информацию об объектах, выявить их взаимодействие, учесть особенности правового режима, спрогнозировать дальнейшее оптимальное правовое регулирование. Основу любой методологии составляют такие взаимосвязанные элементы, как объект исследования, предмет и цель исследования, выбор методов исследования и, вследствие этого – обоснованность полученных результатов. Объектом исследования являются объекты гражданских прав и их признаки. Предметом исследования есть система объектов гражданских прав как таковая.

Изложение основного материала.

Объекты гражданских прав не всегда могут быть доступными для обладания. В то же время еще Владимирский-Буданов М.Ф. справедливо отмечал, что доступность обладанию обусловлена не только общим состоянием знаний, но и наличием технических возможностей для установления фактического владения над теми или иными предметами [3, с. 493]. Особенность изучения объектов гражданских прав предопределяет и необходимость применения специальных методологических подходов, прежде всего использования методов анализа и синтеза, позволяющих на основании следствия прийти к обоснованным научным выводам и определить понятие системы объектов гражданских прав и выявить характерные признаки и свойства объектов, позволяющих провести их группирование. Под классификацией (от лат. *classis* – разряд, класс и *facio* – делаю, раскладываю) традиционно понимают общенаучное и общеметодологическое понятие, означающее такую форму систематизации знаний, когда вся область изучаемых объектов представлена в виде системы классов, или групп, по которым эти объекты распределены на основании их сходства в определенных свойствах [5, с. 255].

Известный французский правовед Бергель Ж.Л. подчеркивает, что дефиниция какого-либо юридического концепта должна описывать его содер-

жание и вскрывать критерии его идентификации. То есть, она должна давать точное описание конститутивных элементов рассматриваемого концепта и характеризовать связи, объединяющие эти элементы [1, с. 345].

Системность правовых явлений – одна из наиболее сложных задач, которые решает как общая теория права, так и отдельные отраслевые науки – наука гражданского права. Первую в современной науке обобщенную системную концепцию предложил Л. Берталанфи, подчеркивая, что системное мышление играет ведущую роль в широком диапазоне человеческой деятельности – от индустриального предприятия и средств вооружения до эзотерических тем чистой науки [2, с. 30].

Обосновывая ту или иную классификацию, необходимо принимать во внимание законодательные особенности определения понятия объекта гражданского права как такового, системы объектов гражданских прав и национальные особенности правового регулирования общественных отношений. Заслуживает внимания исследователей современного гражданского права вопрос о систематизации его норм, который имеет не только «внешний» аспект (упорядочение основного правового массива), но, условно говоря, также и «внутренний», то есть это вопрос о системе самого гражданского права [4, с. 211].

Объекты гражданских прав характеризуются не только структурными свойствами, но и естественными связями между собой. Они существуют не изолированно друг от друга, что и обуславливает возникновение особого нормативного образования – системы объектов гражданского права. Для системы объектов характерны общие признаки любой системы, однако она имеет и ряд особенностей, обусловленных особым значением объекта в гражданских правоотношениях.

Предлагаемые в науке определения понятия системы гражданских прав достаточно сложные и неоднозначные. Под системой объектов гражданских прав предлагается понимать необходимое, целесообразное, структурно упорядоченное, относительно самостоятельное, гомоморфное системе гражданского права и объективной действительности объединение по

содержательным основаниям частей (правовое целое), представляющих собой обобщения юридически значимых признаков, свойств, качеств предметов и явлений объективной и правовой действительности, выступающих в качестве объектов субъективных прав и материальных объектов правовых отношений [5, с. 191–192].

В этом случае достаточно спорным является предлагаемое тождество понятия «объект гражданских прав» с такими категориями, как «предмет и явление объективной и правовой действительности», относительно, скажем, таких объектов гражданских прав, как честь, достоинство, отдельных личных неимущественных прав. Не совсем убедительным является вывод, вследствие которого честь и достоинство следует рассматривать как предмет или явление.

Автор полагает, что эти категории скорее являются свойством или качеством субъекта правоотношений и в некоторых случаях могут быть как самостоятельными объектами. Е.А. Штефан справедливо подчеркивает, что объектом правоотношений является не любое явление, предмет материального мира, а только тот, который определенным образом связан с правовой нормой, то есть тот, который находится в сфере действия национального права [11, с. 54]. Безусловно, отсутствие правовой регламентации исключает предмет материального мира из сферы правоотношений. Только наличие «правовой оболочки» позволяет рассматривать естественную, природную категорию, явление или предмет в качестве элемента правоотношения. Содержание понятия «объект гражданских прав» постоянно меняется, наполняется новым смыслом.

Каждая новая правовая система в силу естественных причин диктует свою правовую классификацию. Атавизмом сегодня является деление вещей на средства производства и предметы потребления, в то же время круг объектов гражданских прав расширяется и не всегда удачно. И.В.. Спасибо-Фатеева, анализируя ч. 2 ст. 14 Закона Украины «О банках и банковской деятельности», где указано, что «собственники существенного участия в банке» должны иметь безукоризненную деловую репутацию, иронически отмечает,



что само существенное участие понимается этим законом в качестве объекта [9, с. 88–89].

Понятие «система объектов права» является самостоятельной правовой категорией, характеризующейся высоким уровнем обобщения правовых явлений и имеющей важное методологическое значение для юридической науки. Отечественный законодатель предлагает классифицировать объекты гражданских прав по двум критериям в зависимости: а) от характера благ (ст. 177 Гражданский кодекс Украины – далее ГК Украины), б) от степени оборотоспособности объектов (ст. 178 ГК Украины).

Заслуживает внимания научная позиция Е.О. Харитоновой, который полагает, что из практических соображений следует исходить из приоритетности деления объектов на виды в зависимости от их оборотоспособности. Ученый отмечает, что предлагаемая классификация объектов в ст. 177 ГК Украины не отвечает структуре раздела III «Объекты гражданских прав книги 1 ГК, где размещены глава 13 «Вещи. Имущество», глава 14 «Ценные бумаги» и глава 15 «Нематериальные блага» [8, с. 79, 81].

В.А. Лапач, анализируя систему объектов гражданских прав, предлагает выделить три их основные группы: 1) имущественные блага (имущество), а именно – вещи, деньги, ценные бумаги; 2) имущественно-неимущественные блага (работа, услуги, объекты интеллектуальной собственности, в том числе и исключительные права на них), информация, служебная и коммерческая тайна; 3) связанные с личностью немущественные блага [5, с. 192].

С.И. Шимон в системе имущественных объектов также выделяет три, хотя и не тождественные приведенным выше, категории: 1) имущественные материальные объекты (вещи); 2) имущественные квази-объекты (газ, электроэнергия); 3) имущественные нематериальные объекты, а именно: а) те, которые входят в состав имущества (идеальные вещи – имущественные права, ценные бумаги, безличное денежное и другое дематериализованное имущество; б) такие, которые не входят в состав имущества (не вещи – работы и услуги) [10, с. 79].

В целом, поддерживая такую классификацию имущественных объектов, отметим определенное неприятие объединения в одну группу таких категорий, как имущественные права и ценные бумаги. Последние имеют свои, установленные в законодательстве, материальные носители, а права существуют только в человеческом воображении и представляют собой субъективное восприятие законодательной нормы применительно к частному случаю.

Цель любой классификации – правильно систематизировать существующие понятия. Система объектов не должна выглядеть произвольно, а должна быть следствием отображения правовых реалий, отображать и предопределять интересы участников гражданских правоотношений; быть логическим единством элементов, составляющих ее целое. Система объектов гражданских прав должна исключать иерархичность, подчиненность, поскольку любой объект гражданских прав может быть самостоятельным элементом правоотношений.

В некоторых случаях, предлагая свое нетрадиционное видение системы, создаются искусственные конгломераты разных по сути объектов. Нередко отдельные авторы пытаются распространить правовой режим традиционных объектов гражданских прав на объекты нехарактерные, появление которых связано с развитием науки, развитием новых технологий. И здесь нужно согласиться с утвердительным ответом И.В. Спасибо-Фатеевой на риторический вопрос: могут ли правовые институты, сложившиеся в отношении вещей, применяться к тем объектам, которые претерпели такие существенные изменения? [7, с. 114]. Каждый новый объект гражданских прав требует точной оценки и исчерпывающей квалификации его свойств, а также определения места в системе объектов гражданских прав. Каждый объект гражданских прав как правовая категория, содержание которой охватывает как материальные, так и идеальные блага, обладает своими, отличительными от иных объектов, качественно значимыми свойствами, возможностью обладать устойчивыми связями, наличие которых позволяет вести речь о самостоятельности такого объекта

и соответствующем месте в системе объектов гражданских прав.

Отметим также такое свойство объектов, как возможность участвовать в тех или иных гражданских правоотношениях. Одни из них по своей сути являются универсальными в этом отношении. Такая разновидность объектов, как вещи, есть объектами и в вещевых, и в обязательственных правоотношениях, поскольку субъект своими действиями по осуществлению права может непосредственно удовлетворять свои интересы за счет вещи или же требовать от другого лица возмещения убытков при причинении вреда этой вещи. Личные же немущественные блага (честь, достоинство), в силу своей абсолютной правовой природы, могут быть элементами обязательственных правоотношений, как правило, недоговорных (речь идет о таких категориях дел, как возмещение вреда, причиненного здоровью, нарушение личных немущественных прав).

Среди отличительных качеств объектов гражданских прав отметим такое, как постоянство. В результате отчуждения, изменения правовладельца, объект, как правило, не меняет своих основных качественных признаков, за исключением потребляемых вещей, что заложено в самой природе вещи, поскольку цель объекта в обороте за счет своих потребляемых качеств удовлетворить интерес участников гражданских правоотношений (продукт питания, электроэнергия) или же вследствие спецификации такого объекта, когда объект остается в обороте, но уже в новом качестве.

Буквальное толкование ст. 177 ГК Украины позволяет сделать вывод, что самостоятельными объектами гражданских прав, которые в совокупности и образуют систему объектов гражданских прав, есть такие: а) вещи (и их разновидности – движимые и недвижимые; делимые и неделимые; определенные индивидуальными или родовыми признаками; главные вещи и принадлежности; деньги; ценные бумаги; б) имущественные права; в) результаты работ; г) услуги; д) результаты интеллектуальной, творческой деятельности; г) другие материальные блага; д) другие нематериальные блага. Обобщая отдельные категории однопорядковых объектов и учитывая особенности их



правового режима, можно представить такую систему объектов гражданских прав: 1) имущественные блага; 2) объекты интеллектуальной деятельности; 3) неимущественные блага.

В каждой системе существуют свои подсистемы, которые учитывают особые свойства объекта, являющиеся общими для всех объектов подсистемы. Так, среди объектов права интеллектуальной собственности законодатель различает объекты авторского права и смежных прав и объекты права промышленной собственности. К объектам авторского права относят произведения литературы (науки, искусства), компьютерные программы и базы данных. Объектами смежных прав могут быть: исполнение, фонограммы, передачи организаций эфирного (кабельного) вещания.

Объекты права промышленной собственности подразделяются на: объекты патентного права (изобретения, полезные модели, промышленные образцы); средства индивидуализации участников гражданского оборота, фирменные наименования, товарные знаки и знаки обслуживания, географические указания. В этой подсистеме объекты интеллектуальной собственности есть образным интеллектуальным капиталом, использование которого требует специальных условий; имеют общие знаменатели, которые позволяют выделить их из системы объектов гражданских прав вообще.

Выводы. Система объектов гражданских прав должна быть следствием отображения существующих правовых реалий, отображать и предопределять интересы участников гражданских правоотношений, восприниматься как логическое единство элементов, составляющих ее целое, исключать иерархичность, подчиненность, поскольку любой объект гражданских прав может выступать в качестве самостоятельного элемента правоотношения. Классификация объектов гражданских прав позволит получить максимальную информацию об объектах, выявить их взаимодействие, учесть особенности правового режима, спрогнозировать дальнейшее оптимальное правовое регулирование.

Обобщая отдельные категории однопорядковых объектов и учитывая особенности их правового режима,

можно представить такую систему объектов гражданских прав: 1) имущественные блага; 2) объекты интеллектуальной деятельности; 3) неимущественные блага.

Список использованной литературы:

1. Бергель Ж.Л. Общая теория права / под общ. ред. В.И. Даниленко, пер. с фр. М. : Издательский дом NOTA BENE, 2000. 576 с.

2. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – обзор проблем и результатов, сокращ. пер. с англ. Б.Г. Юдина. *Системные исследования*: ежегодник. М.: Наука, 1969. С. 30–54.

3. Владимирский-Буданов М.В. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону : Феникс. 1995. 640 с.

4. Кузнецова Н.С. Методологічні засади сучасного цивільного права України: предмет, метод, принципи, система. *Спогади про Людину, Вченого, Цивіліста-епоху (до 85-річчя від Дня народження академіка Ярослава Миколайовича Шевченка)* за заг. ред. Р.О. Стефанчука. К. : АртЕк, 2017. С. 200–216.

5. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. Издательство «Юридический Центр ПРЕСС», Санкт-Петербург, 2002. 544 с.

6. Новая философская энциклопедия в 4-х томах / научно-ред. совет: В.С. Степин, А.А. Гусейнов, Г.Ю. Семигин, А.П. Огурцов. М. : Мысль, 2000. Т. 1–4. 2659 с.

7. Спасибо-Фатеева И.В. Методология новой формации правового регулирования гражданских отношений в Украине. *Методология исследования проблем цивилистики* : сб. ст. посвящ. Памяти проф. А.А. Пушкина / под ред. Ю.М. Жорнокуя, С.А. Слипченко. Харьков : Право. 2017. С.123–154.

8. Харитонов Є.О., Харитонova О.І. Цивільні правовідносини : навч. посіб. К. : Істина. 2008. 304 с.

9. Харьковская цивилистическая школа: объекты гражданских прав : монография. И.В. Спасибо-Фатеева, В.И. Крат, О.П. Печеный и др. под общ. ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. Харьков : Право. 2015. 720 с.

10. Шимон С.І. Теорія майнових прав як об'єктів цивільних

правовідносин : монографія. К. : Юрінком Інтер. 2014. 664 с.

11. Штефан О.О. Цивільно-процесуальний захист суб'єктивного авторського права: теорія, законодавство, судова практика : монографія. Тернопіль : Підручники і посібники, 2017. 544 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Скряпник Владимир Леонидович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой отраслевых юридических наук Кременчугского национального университета имени Михаила Остроградского

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Skrypnik Vladimir Leonidovich – Ph.D. in Law, Associate Professor, Head of the Department of Law Sciences of Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University

kafedragun@gmail.com



УДК 349.6:502.51(477)

ОХРАНА ВОД (ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ) В УКРАИНЕ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Алла СОКОЛОВА,

доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию правового регулирования охраны вод (водных объектов) в Украине, проведенному путем анализа юридической литературы и нормативных актов. Изучены меры охраны вод (водных объектов), рассмотрен правовой механизм регулирования охраны вод (водных объектов). Исходя из результатов обосновано, что экологическое, в частности водное, законодательство Украины в области охраны вод (водных объектов) требует усовершенствования, указаны направления его модернизации. Предложено внести изменения и дополнения в Водный кодекс Украины, а именно, закрепить принципы водного законодательства, что позволит урегулировать все основные вопросы правовой регламентации в сфере охраны вод (водных объектов).

Ключевые слова: водное законодательство, правовая охрана вод (водных объектов), меры по охране вод (водных объектов), принципы водного законодательства.

PROTECTION OF WATER (WATER OBJECTS) IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS

Alla SOKOLOVA,

Doctor of Law, Associate Professor,
Head of Department of Environmental Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article is devoted to the study of the legal regulation of protection of waters (water objects) in Ukraine, which was carried out by analyzing the legal literature and regulatory legal acts. The analysis of measures for the protection of waters (water objects) was conducted; the legal mechanism for regulating the protection of waters (water bodies) was considered. Based on the results of the study, it is proved that the environmental, in particular, water legislation of Ukraine in the sphere of protection of waters (water objects) requires improvement and the directions for its modernization are indicated. It is proposed to amend and supplement the Water Code of Ukraine, in particular, to consolidate the principles of water legislation, which will allow to resolve all the main issues of legal regulation in the sphere of protection of waters (water bodies).

Key words: water legislation, legal protection of waters (water bodies), measures for the protection of waters (water bodies), principles of water legislation.

Постановка проблемы. Воды являются национальным достоянием Украинского народа, неотъемлемым элементом окружающей природной среды, который всемерно используется для обеспечения полноценной жизни и деятельности людей, животного и растительного мира. Их значение трудно переоценить, поэтому и вопросы охраны вод (водных объектов) должны быть в центре внимания экологов и специалистов-правоведов.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что учеными, которые изучают проблемы водного права и законодательства, тема полностью не раскрыта. Исходя из этого ныне существует необходимость в проведении тщательного анализа состояния системы законодательства в области охраны вод (водных объектов).

Состояние исследования. Прежде всего следует отметить, что проблемы правовой охраны природных ресурсов, в том числе и вод, были в центре внимания таких ученых в области экологического права, как В. И. Андрейцев, М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, А.П. Гетьман, О.С. Колбасов, О.И. Красов, Н.Р. Малишева и другие. Исследования упомянутых и других специалистов в этой сфере непосредственно не касались вопросов правового регулирования охраны вод (водных объектов), а рассматривались ими опосредовано. Учитывая это, на сегодня решение вопроса надлежащего правового регламентирования охраны и использования данных объектов является особенно важным.

Целью и задачей статьи является изучение водного законодательства, научных трудов в сфере охраны вод и формулирование как теоретических

положений, так и предложений по совершенствованию действующего законодательства в указанной сфере.

Изложение основного материала. В силу глобальных изменений особенно актуальными в последние десятилетия стали проблемы обеспечения населения нашей страны, отраслей экономики водой надлежащего качества. Кроме того, если ее не решить в ближайшее время, то это в большинстве областей Украины может привести к негативным социально-экономическим и экологическим последствиям. Следовательно, необходимо провести анализ норм экологического, в частности водного, законодательства, посвященных регулированию общественных отношений в указанной сфере.

Учитывая значение вод для обеспечения жизни и деятельности человека (как известно, воды являются незаме-



нимым продуктом для людей), а также таких их природных характеристик, как ограниченность (Украина принадлежит к наименее водообеспеченным государствам Европы, поскольку запасы местных ресурсов речного стока на одного человека составляют около 1,0 тыс. м³ на год (для сравнения в Швеции они равны 24,1; Франции – 4,6 [1, с. 73]) и уязвимость, было бы целесообразно закрепить в Водном кодексе Украины [2] принцип приоритета охраны вод (водных объектов) перед их использованием. Более того следствием отсутствия в водном законодательстве четкой формулировки указанного принципа является невозможность разработки правового механизма его осуществления.

Учитывая вышесказанное, целесообразно обратиться к опыту смежных отраслей. Например, исследуя нормы-принципы земельного права как элемент основных начал правового регулирования земельных отношений, ученые отмечают, что они не только являются разновидностью юридических норм, но и имеют важное практическое значение, в частности, при правотворчестве, реализации и систематизации законодательства [3, с. 18].

Таким образом, закрепление на законодательном уровне принципа приоритета охраны вод (водных объектов) перед их использованием должно осуществляться путем установления либо ограничений, либо запретов для лиц, пользующихся водами (водными объектами), а также конкретных прав и обязанностей этих лиц. Согласно норм действующего законодательства при осуществлении пользования водными объектами на условиях аренды предусматриваются и выполняются обязательства по применению мер по охране и улучшению экологического состояния водного объекта; непрерывно проводится мониторинг вод, представляющий собой систему наблюдений за состоянием вод для своевременного выявления изменений, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. Этот принцип, по сути, определяет приоритет вод как природного объекта, важнейшего элемента окружающей природной среды перед использованием их как недвижимости (статус недвижимости закрепляют соответствующие

положения Гражданского кодекса Украины [4]).

В связи с тем, что в Водном кодексе Украины не закреплены ключевые принципы водного законодательства, возникает необходимость сформулировать их, посвятив им отдельную статью в Водном кодексе.

Проблемы сохранения водных ресурсов и охраны вод легче решаются благодаря отлаженности системы управления в данной области, поскольку особенности организации управления в сфере использования и охраны вод обуславливаются спецификой вод как объекта природы [5, с. 335].

Охрана вод осуществляется с помощью разработанных нормативов, которые носят обязательный характер. В частности, ст. 35 Водного кодекса Украины (далее – ВК Украины) предусматривает установление следующих нормативов в сфере использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов: нормативы экологической безопасности водопользования; экологический норматив качества воды массивов поверхностных и подземных вод; норматив предельно допустимого сброса загрязняющих веществ; отраслевые технологические нормативы образования веществ, которые сбрасываются в водные объекты; технологические нормативы использования воды. Законодательством Украины могут быть установлены и другие нормативы в сфере использования и охраны вод, воспроизводства водных ресурсов.

Кроме того, при оценке возможностей использования воды из водных объектов для потребностей населения и отраслей экономики имеют значение нормативы, которые обеспечивают безопасные условия водопользования, а именно: предельно допустимые концентрации веществ в водных объектах, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения; предельно допустимые концентрации веществ в водных объектах, вода которых используется для потребностей рыбного хозяйства; допустимые концентрации радиоактивных веществ в водных объектах, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения (ст. 36 ВК Украины). Таким образом,

предельно допустимая концентрация веществ в водных объектах, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения, и в водных объектах, используемых для потребностей рыбного хозяйства, будет различной. Следует отметить, что для определенных видов водных объектов, а именно для вод водных объектов, которые используются для лечебных, курортных, оздоровительных, рекреационных и других целей, могут устанавливаться более суровые нормативы экологической безопасности водопользования.

К сказанному добавим, что на законодательном уровне закреплено, что нормативы экологической безопасности водопользования разрабатываются и утверждаются: центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование государственной политики в сфере здравоохранения – для водных объектов, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения; центральным органом исполнительной власти, которая обеспечивает формирование государственной политики в отраслях рыбного хозяйства – для водных объектов, вода которых используется для потребностей рыбного хозяйства. Нормативы экологической безопасности водопользования вводятся в действие по согласованию с центральным органом исполнительной власти, который отвечает за формирование государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды.

Кроме упомянутых выше, при оценке экологического и химического состояния массивов поверхностных вод и химического состояния массива подземных вод и определения комплекса водоохраных мероприятий предусматривается экологический норматив качества воды массивов поверхностных и подземных вод, который содержит научно обоснованные значения концентраций загрязняющих веществ и показатели качества воды (общифизические, биологические, химические, радиационные). Данный норматив разрабатывается и утверждается центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает форми-



рование государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды.

Для полноты рассмотрения вопроса следует отметить, что существуют также нормативы предельно допустимого сброса загрязняющих веществ в водные объекты, которые устанавливаются с целью поэтапного достижения экологического норматива качества воды. Порядок разработки упомянутого норматива и перечень загрязняющих веществ, сброс которых в водные объекты нормируются, закрепляются Кабинетом Министров Украины [6].

Законодательно определено, что сброс в водные объекты веществ, для которых не установлены нормативы экологической безопасности водопользования и нормативы предельно допустимого сброса, запрещается, однако в исключительных случаях он может быть разрешен центральным органом исполнительной власти, который проводит государственную политику в сфере здравоохранения, центральным органом исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере охраны окружающей природной среды, и центральным органом исполнительной власти, который отвечает за государственную политику в отраслях рыбного хозяйства и рыбной промышленности, при условии, что в течение установленного ими периода эти нормативы будут разработаны и утверждены. Заказчиками на разработку нормативов экологической безопасности водопользования и нормативов предельно допустимого сброса этих веществ являются водопользователи, которые осуществляют их сброс.

Изучая нормативы в сфере охраны, использования вод и воспроизводства водных ресурсов следует помнить, что их разработка и соблюдение обеспечивают поддержание надлежащего состояния подземных, поверхностных вод. Анализ положений Водного кодекса Украины позволяет утверждать, что к сожалению отсутствует формулирование понятия «нормирование в сфере охраны и использования вод, а также воспроизводства водных ресурсов», что нельзя признать правильным, так как эта деятельность уполномоченных органов государственной власти по разработке, утверждению и реали-

зации нормативов в указанной сфере позволяет в конечном счете определить состояние вод на основе показателей, соблюдение которых обеспечит экологическую и санитарно-гигиеническую безопасность.

Не нужно забывать о том, что благоприятное состояние вод зависит от того, как осуществляется хозяйственная деятельность, используются природные ресурсы на водосборной площади, в бассейне водного объекта, т. е. на территории, сток с которой формирует водный объект. Поэтому отличительной чертой управления в данной области является принцип бассейнового управления использованием и охраной вод [5, с. 336]. Учитывая это, в последние годы началось реформирование государственной системы управления в сфере охраны вод (поверхностных, подземных, морских), рационального использования водных ресурсов путем перехода от административно-территориальной модели управления к бассейновому управлению [7, с. 37], то есть благодаря внедрению в Украине так называемого интегрированного управления.

Концепция интеграции, которая лежит в основе Водной рамочной Директивы ЕС от 23.10.2000 года (2000/60 – ЕС), рассматривается как ключ к управлению охраной водных ресурсов в границах района речного бассейна; предусматривает: интеграцию водного законодательства в единую и согласованную систему; интеграцию всех видов водопользования [7, с. 236].

Одним из действенных средств государственного контроля за охраной, использованием и воспроизводством водных ресурсов считается государственный мониторинг вод, который является составной частью государственной системы мониторинга окружающей природной среды Украины. Правовой основой мониторинга вод выступают положения Водного кодекса Украины, в котором, кроме прочего, определено, что мониторинг вод – это система наблюдений, сбора, обработки, сохранения и анализа информации о состоянии водных объектов, прогнозирование его изменений и разработки научно обоснованных рекомендаций для принятия соответствующих решений. Между тем неоднократно указы-

валось на неэффективность действующей системы мониторинга вод [8]. Учитывая это, было принято Постановление Кабинета Министров Украины от 19 сентября 2018 года № 758 «Об утверждении порядка осуществления государственного мониторинга вод» [9]. Главной целью государственного мониторинга вод определено обеспечение сбора, обработки, сохранения, обобщения и анализа информации о состоянии водных объектов, прогнозирование его изменений и, что особенно важно, разработка научно обоснованных рекомендаций для принятия решений в сфере охраны, использования вод и воспроизводства водных ресурсов.

Законодатель обосновано среди основных инструментов реализации государственной экологической политики называет комплексный мониторинг состояния окружающей природной среды с учетом наилучших практик организации и функционирования аналогичных институций в странах-членах Европейского Союза [8].

Так, в соответствии с Директивой Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года об установлении рамочных положений для деятельности Сообщества в области водной политики: государства-члены ЕС обязаны обеспечить разработку программ мониторинга качества воды в целях получения согласованного и всеобъемлющего обзора качества воды в пределах каждого речного бассейнового округа. В отношении поверхностных вод такими программами должны охватываться: объем и уровень (или мощность) потока в пределах, отвечающих соответствующему экологическому и химическому качеству и экологическому потенциалу. В отношении подземных вод такими программами должен охватываться мониторинг химического качества и количественная характеристика; а в отношении охраняемых территорий вышеуказанные программы необходимо дополнить специальными условиями, закрепленными законодательством Сообщества, согласно с которым были созданы отдельные охраняемые территории. Таким образом, мониторинг должен производиться строго в соответствии с требованиями данной Директивы [10]. Следует подчеркнуть, что некото-



рые положения Директивы нашли свое отображение в водном законодательстве Украины, что естественно является позитивным моментом.

Это очень важно, поскольку при водопользовании для удовлетворения производственных и различных бытовых потребностей ныне очень часто фиксируются нарушения положений нормативных актов, из-за чего наступают негативные последствия: загрязнение, засорение и исчерпание. Как известно, согласно ст. 95 Водного кодекса Украины все воды (водные объекты) подлежат охране от загрязнения, засорения, исчерпания и других действий, которые вследствие изменения физических и химических свойств вод, снижения их способности к естественному очищению, нарушения гидрологического и гидрогеологического режима вод могут ухудшить условия водоснабжения, нанести ущерб здоровью людей, вызвать уменьшение рыбных запасов и других объектов водного промысла, ухудшение условий существования диких животных, снижение плодородия земель и другие неблагоприятные явления.

Кроме того, законодатель трактует понятия «загрязнение вод» – поступление в водные объекты загрязняющих веществ; «загрязняющее вещество» – вещество, которое привносится в водный объект в результате хозяйственной деятельности человека; «засорение вод» – привнесение в водные объекты посторонних предметов и материалов, которые вредно влияют на состояние вод. В отличие от названных понятий, формулирование «исчерпание вод» в качестве основных понятий в Водном кодексе не указано.

Между тем ученые отмечают, что исчерпание характеризуется как количественным уменьшением природных запасов воды в водоемах и источниках вследствие неправомерных действий либо природных стихийных явлений, так и значительными качественными изменениями в результате химического, радиационного загрязнения до такой степени, что вода не может быть использована для водопользования. Как видим исчерпание является высшей формой загрязнения водоемов [11, с. 206–207]. Следовательно, в ближайшее время необходимо на законодательном уровне закрепить четкую

формулировку понятия «исчерпание» вод, что будет способствовать, возможно, даже облегчит реализацию принципа приоритета охраны вод перед их использованием.

Выводы. В статье проанализированы лишь некоторые проблемы, которые возникают в процессе правового регулирования охраны вод (водных объектов). Обоснованы необходимость законодательного закрепления принципов водного законодательства, понятия «исчерпание вод», его характеристики, а также проведения анализа основных особенностей управления в сфере охраны вод. Водное законодательство в указанной сфере должно соответствовать современным требованиям развития общества, особенно в условиях интеграции Украины в Европейский Союз, поэтому есть необходимость его дальнейшего изучения и совершенствования для надлежащего регулирования правовой охраны вод (водных объектов). Вода не является ни коммерческим, ни каким-либо иным продуктом, она – достояние, которое необходимо охранять, защищать и обращаться с ним соответствующим образом [10].

Список использованной литературы:

1. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д. С. 2017. 308 с.
2. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
3. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М. : Городец, 2005, 336 с.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 461.
5. Крассов О.И. Экологическое право: учебник / 3-е изд., пересмотр. М. : Норма: ИНФА, 2013. 624 с.
6. Про затвердження Порядку розроблення нормативів граничного допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується: Постанова Кабінету Міністрів України від

11.09.1996 р. № 1100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-%D0%BF>.

7. Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин: монографія / Н.Р. Малишева, П.Ф. Кулинич, В.І. Олещенко та ін.; відп. ред. Н.Р. Малишева. Харків : Право, 2019. 304 с.

8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.

9. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 р. № 758. *Офіційний вісник України*. 2018. № 76. Ст. 2537.

10. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г. об установлении рамочных положений для деятельности Сообщества в области водной политики. URL: <http://base.garant.ru/2565649/>.

11. Екологічне право: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А.П. Гетьмана. Х. : Право, 2013. 432 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соколова Алла Константиновна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой экологического права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sokolova Alla Konstantinovna – Doctor of Law, Associate Professor, Head of Department of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University

ekologpravo@ukr.net



УДК 349.6

ДЕЛА О СМЕНЕ КЛИМАТА: НОВЕЛА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ И ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Марьяна ТАРНАВСКАЯ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры гражданского права и процесса

Учебно-научного института права, психологии и инновационного образования

Национального университета «Львовская политехника»

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается феномен климатических споров – массив дел по поводу глобальных изменений климата и их последствий. Среди этого массива выделяются так называемые две волны. Дела первой волны были unsuccessful с юридической точки зрения. Однако, это был первый и важный шаг для привлечения внимания к указанной проблематике, а также попытка выработки юридических методов борьбы с глобальным потеплением. По мере того, как его последствия становятся все более ощутимыми, меняется и сознание судей, рассматривающих данные дела. Дела второй волны являются уже более успешными. В статье рассмотрено судебное дело Urgenda, что стало знаковым поворотным моментом, ведь иск НПО к государству Нидерланды с требованиями уменьшить опасные выбросы в атмосферу было удовлетворено, и апелляционная инстанция поддержала его, даже несколько расширив мотивацию по сравнению с решением суда первой инстанции.

Ключевые слова: глобальное потепление, судебная практика, НПО, климатические дела, надлежащий ответчик.

CLIMATE CASES: NEW IN JUDICIAL PRACTICE AND LEGAL SCIENCE

Mariana TARNAVSKAYA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of Department of Civil Law and Process of Educational-Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education of National University "Lviv Polytechnic"

SUMMARY

The article discusses the phenomenon of climate cases – an array of cases regarding global climate change and its consequences. Among this array, the so-called two waves stand out. Cases of the first wave were unsuccessful from a legal point of view. However, this was the first and important step to attract attention to these issues as well as an attempt to develop legal methods to combat global warming. As its consequences become more tangible, the minds of judges considering these cases also change. Cases of the second wave are already more successful. The article examined the Urgenda case, which was a landmark turning point, because the NGO's claim against the state of the Netherlands with demands to reduce hazardous atmospheric emissions was satisfied, and the Appeal Court supported it, even slightly expanding its motivation compared to the decision of the Court of first instance.

Key words: global warming, court cases, NGOs, climate cases, proper defendant.

Постановка проблемы. Проблематика глобального потепления уже несколько лет подряд занимает первые полосы мировых новостей и, очевидно, останется там еще долгое время. Однако не только в новостях отображается этот угрожающий для нашей планеты процесс, своеобразная реакция на него активистов-экологов и юристов воплощается и в судебной практике, формируя отдельную категорию климатических дел (дел по поводу глобального потепления).

Актуальность темы исследования. Как отмечают исследователи, первая волна таких дел (которая имела место преимущественно в судах США и оказалась unsuccessful) наблюдалась еще в середине 2000 годов [1, с. 843]. Вторая волна приходится на современный период и демонстрирует уже незаурядные сдвиги в сфере климатических

судебных процессов [2, с. 19–20] – их количество постоянно увеличивается, география расширяется, иски начинают удовлетворять.

Состояние исследования. Феномен климатических дел из судебной практики перешел и в научные публикации, в частности, исследователи пытаются осмыслить значение таких дел и их юридические особенности [1–3; 6–7; 10–13]. **Целью и задачей статьи** является раскрытие особенностей дел о смене климата, посредством их классификации и вычленение проблемных вопросов, возникших в связи с рассмотрением дел названной категории.

Изложение основного материала. Сам по себе массив дел о смене климата не является однородным. Так, по цели, которую преследуют истцы, выделяют: 1) дела, где глобальное потепление упоминается вскользь, а цель иска не

является привлечение внимания к проблеме потепления; 2) дела, где глобальное потепление является собственно центром юридического и фактического обоснования, – то есть стратегические климатические дела, иски в которых подаются для создания давления на правительства государств или отдельные компании с целью заставить их изменить свою политику в отношении экологических вопросов [1, с. 843].

Среди таких дел, в зависимости от ответчиков, выделяют: 1) стратегические публичные климатические дела (ответчик – государство или правительство) 2) стратегические частные климатические дела (ответчики – корпорации-загрязнители) [1, с. 843]. Кратко характеризуя обе названные категории дел, автор отмечает, что подача иска к государству не вызывает столько вопросов по поводу надлежаще-



го ответчика, как обращение с иском к отдельным корпорациям.

Среди дел, которые так или иначе связаны с глобальным потеплением, можно также выделить 1) те, в которых глобальное потепление выступает основанием иска; 2) те, в которых глобальное потепление является обстоятельством, освобождающим от ответственности или является смягчающим обстоятельством.

Примером публичного климатического дела первой волны является дело *Massachusetts v. Environmental Protection Agency (EPA) 2007*, где было установлено нарушение со стороны Агентства США по защите окружающей среды, которая допустила бездействие в регулировании выбросов парниковых газов согласно *Clean Air Act (Закона о чистом воздухе)* [1, с. 843].

Что касается нынешней второй волны, то количество дел, где глобальное потепление выступает основанием иска, постоянно увеличивается. Поскольку массив судебной практики по таким делам только начинает формироваться, каждый из подобных исков привлекает к себе особое внимание. Среди них особо выделяется так называемое дело *Urgenda*, которое, по словам юристов, практикующих в этой области, «освободила джина из бутылки», то есть вызвала целую волну подобных исков [4].

Так, 24 июня 2015 суд *Dutch lower civil court* по коллективному иску неправительственной природоохранной организации *Urgenda* и еще 886 граждан обязал Нидерланды до 2020 года уменьшить углеродные выбросы на 25% по сравнению с уровнем 1990 года [5; 6, с. 123]. После принятия решения правительство государства-ответчика пообещало принять меры для прекращения использования угля, замену его с помощью ветровой энергетики до 2030 года и одновременно подало апелляцию, в частности ссылаясь на отсутствие национального или международного нормативно-правового акта, который бы регулировал подобную ситуацию [7; 4].

Кроме того, по мнению ответчика, суд не наделен правом вмешиваться в формирование политики государства в сфере изменения климата [4]. 9 октября 2018 было провозглашено решение суда апелляционной инстанции по делу

Ургенды (название этой общественной природоохранной организации составлена из двух английских слов – срочный (*urgent*) + повестку дня (*agenda*) = *Urgenda*). Вопреки сомнениям отдельных исследователей [6, с. 125], решение суда первой инстанции по этому делу не было отменено. Как представляется, оба решения заслуживают особого внимания.

Так, с одной стороны они являются очень своеобразными и уникальными, как с точки зрения нашей правовой системы, так и вообще в мировой практике. В то же время, будучи уникальными, указанные решения могут повлечь (и уже вызывают) целую волну подобных дел. Иначе говоря, это – образец так называемых «стратегических» дел, когда иск подается не только и не столько, чтобы выиграть, а прежде всего привлечь внимание общества к определенной проблеме и изменить отношение к ней [9, с. 8–9]. Эти дела интересны еще и тем, что в своеобразном «правовом перформансе» принимают участие не только истцы, но и судьи, ведь иск умышленно формулируется с определенной провокационностью (что, впрочем, характерно и для многих других стратегических дел в защиту окружающей среды, например, когда в качестве истца выступали деревья, будущие поколения или река).

Имела ли право Ургенда обращаться с иском в интересах как нынешнего, так и будущих поколений? Среди аргументов государства Нидерланды при рассмотрении дела в апелляционной инстанции было то, что Ургенда не может действовать ни в интересах будущих поколений нидерландцев, ни в интересах нынешних и будущих поколений иностранцев (п. 37 Решения [8]). Еще недавно иски, поданные в защиту прав будущих поколений могли показаться юридическим нонсенсом, но сегодня они постепенно начинают формировать целую отдельную категорию дел. Наверное, первой в ней стало дело в защиту Филиппинских лесов, где истцами выступали несовершеннолетние граждане Филиппин, утверждая, что «представляют свое поколение, а также еще нерожденные поколения» [9, с. 21–22].

Такая тенденция получила успешное продолжение в деле *Urgenda*. Хотя идеи по межпоколенческой справед-

ливости и правосудия в науке высказывались еще в 70-х годах прошлого века [10, с. 49], и собственно судебную защиту прав будущих поколений в судебной практике Нидерландов (как, впрочем, и многих других стран) был беспрецедентным явлением [11, с. 3].

Подобное намеренное усложнение позиции истца в известной степени имеет провокационный характер и призвано, прежде всего, привлечь внимание к экологическим проблемам. Впрочем, одновременно подобные иски очерчивают и важную юридическую и философскую проблему: осуществление прав нынешнего поколения ставит под угрозу возможность осуществления прав (а возможно, и само существование) поколений будущих. В то же время возникает также и чисто формальный вопрос о том, надлежащий ли истец, и сугубо формальный ответ на него еще больше обостряет проблему беззащитности прав будущих поколений, в частности, в аспекте необратимости последствий глобального потепления и стремительного исчезновения биоразнообразия на Земле.

Возникнув сначала в судебной практике, вопрос о возможности судебной защиты прав будущих поколений перекочевал и в научную литературу. Ученые констатируют, что существующие сегодня экологические угрозы способны влиять на базовые интересы людей и условия их существования как сегодня, так и в долгосрочной перспективе [12, с. 232]. В том, что право призвано реагировать на такие вызовы, сомнений не возникает. Однако, ученые ставят вопрос: такое реагирование должно происходить именно через концепцию прав человека или через какую-нибудь другую концепцию? В деле *Urgenda* истец выбрал именно такой путь, и, как видим, довольно успешно. Но исследователи приводят перечень факторов, которые обуславливают определенные несогласованности. Так, институт прав человека по своей сути является антропоцентрическим, а антропоцентричность законодательства сегодня воспринимается, скорее, как причина негативных климатических изменений, чем ее решение [12, с. 235; 13, р. 43].

Отдельными учеными высказываются идеи о необходимости реформирования всего массива зако-



нодательства с антропоцентризма на биоцентризм. Вообще, антропоцентризм рассматривается в различных значениях [12, с. 235]: 1) как право человека на уважение его прав со стороны других людей; 2) как правовой режим, учитывающий только права и интересы человека; интересы животных, растений не учитываются или учитываются лишь как ресурс для существования человека; 3) как обоснование прав и обязанностей человека в связи с человеческим существованием [12, с. 235–237]. Таким образом, среди многообразия концепций антропоцентризма есть и такие, что обосновывают расширение каталога обязанностей человека с целью сохранения дружественного к человеку окружающей среды [12, с. 237].

Среди новых прав человека, которые могут появиться (а точнее уже формируются) как ответ на угрозы глобального потепления, – право на [климатически] стойкую окружающую среду [10, с. 49]. Это право, по мнению Оттавио Квирикке может быть введено на основании уже существующей нормы об не причинении вреда [10, с. 50]. С точки зрения концепции прав человека, отдельные права, например, такие как право на семью, предусматривают долгосрочность их реализации и соответственно, предусматривают долгосрочную ответственность, направленную на обеспечение реализации этого права (Duwel). Иначе говоря, для того чтобы определенные права были защищены (обеспечены) в будущем, мы должны принять определенные формы поведения в настоящем [12, с. 238].

Своеобразной сердцевиной защиты прав будущих поколений Marcus Düwell и Gerhard Bos считают именно уважение к человеческому достоинству, поэтому уважение к способности самостоятельно принимать решения и осуществлять свободный выбор [12, с. 240]. Негативные климатические изменения могут существенно их ограничить, особенно в отношении будущих поколений. Таким образом, ученые констатируют, что, основываясь на универсальном понятии человеческого достоинства, концепция прав будущих поколений вполне может сосуществовать с существующей концепцией прав человека,

хотя, конечно, она все же не является сейчас установлена в существующем правовом порядке [12, с. 244].

Прежде всего, ученые предлагают защиту прав будущих поколений возложить на отдельные политические институты, например, ввести должности специальных омбудсменов [12, с. 246]. Что касается собственно, судебной защиты, то хотя до сих пор, по крайней мере в вышеупомянутых делах стратегия защиты прав будущих поколений оказалась успешной, однако ученые не дают однозначного положительного ответа касательно перспектив исков в интересах будущих поколений. Так, например, высказываются мнения о невозможности защиты прав будущих поколений Европейским Судом по правам человека [12, с. 245].

Апелляционный суд Гааги по делу Urgenda довольно остроумно вышел из этой ситуации, отметив, что он не обязан решать этот вопрос. Он признал требования Ургенды приемлемыми, учитывая то, что она действует в интересах нынешнего поколения голландцев и лиц, уже сегодня попадающих под юрисдикцию Нидерландов (п. 37 Решения [8]). Суд также отметил, что без сомнения нынешнее поколение граждан, особенно молодежь, столкнется с неблагоприятными последствиями климатических изменений, если глобальные выбросы парниковых газов не будут адекватно уменьшены (п. 37 Решения [8]).

Таким образом, Апелляционный Суд Гааги признал интерес Ургенды «достаточно ясным» ввиду реальность угрозы опасных изменений климата «не только сегодня, но и в недалеком будущем» (п. 38 Решения [8]).

Можно согласиться с учеными, которые называют дело Urgenda ярким примером судебного активизма [8, с. 124–125]. С другой стороны, даже если бы суд счел недопустимым рассматривать иск в интересах будущих поколений, ему бы пришлось рассматривать его в интересах нынешнего поколения.

Выводы. Дело Urgenda является своеобразной акцией-манифестом, основанной экологическими активистами и поддержанной судами, но это и важнейший прецедент, способный изменить судебную практику во всем мире.

Список использованной литературы:

1. Geetanjali Ganguly, Joana Setzer, Veerle Heyvaert. If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change. *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 38, Issue 4, Winter 2018, Pages 841–868.
2. Sands Phillippe Climate Change and the Rule of Law: Adjudication the Future in International Law. *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, Issue 1, 1 March 2016, P. 19–35.
3. Ucilia Wang. Netherlands Works to Overturn Landmark Urgenda Climate Ruling URL: <https://i-care-movement.org/index.php/2018/05/24/netherlands-works-to-overturn-landmark-urgenda-climate-ruling/>.
4. Verdict 24-06-2015. ECLI:NL:RBDHA:2015:7196 Rechtbank Den Haag, 24-06-2015, C/09/456689/HA ZA 13-1396 (English translation). URL: <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>.
5. Peeters Marjan Case Note Urgenda Foundation and 886 Individuals v. The State of Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Members States. *Review of European Community and International Environmental Law* 25 (1) 2016. P. 123–130.
6. Soila Apparicio Netherlands Climate Lawsuit goes to Court of Appeals. *Climate Home News*. 28 may 2018. URL: <https://www.climatechangenews.com/2018/05/28/netherlands-climate-lawsuit-goes-court-appeals/>.
7. Judgment the Hague Court of Appeal 9-10-2018. ECLI:NL:GHDHA:2018:2610. *Gerechtshof Den Haag*, 09-10-2018, 200.178.245/01 (Engelse vertaling). URL: <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>.
8. Стратегічні судові справи на захисті екологічних прав та довкілля / Проф. Бонайн Дж., Алексеева Є., Кравченко О., Мелень-Забрамна О., Шутяк С., Алексеева Є. За заг. ред. Кравченко О. Львів, 2014, 136 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/1690_EPL_NewPosibnyk_PRAVKY_END_NET.pdf.
9. Ottavio Quirico Systemic integration between climate change and human rights in international law? *Nether-*



lands Quarterly of Human Rights, 2017. Vol. 35 (1). P. 31–50.

10. Marc A. Loth. To big to trial? Lessons from the Urgenda case. *Uniform Law Review*. 23, 2. 336–353 p.

11. Marcus Düwel, Gerhard Bos. Human right and future people Possibilities of argumentation. *Journal of Human Rights*. 2016, Vol. 15, No. 2. P. 231–250.

12. Howe Helena R. Making Wild Law Work. The Role of “Connection with Nature” and Education in Developing an Ecocentric Property Law. *Journal of Environmental Law*. Vol. 29, Issue 1, 1 March 2017. P. 19–45.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Тарнавская Марьяна Игоревна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Учебно-научного института права, психологии и инновационного образования Национального университета «Львовская политехника»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tarnavskaya Mariana Igorevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of Department of Civil Law and Process of Educational-Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education of National University “Lviv Polytechnic”

selo_lystonowivka@ukr.net

УДК 340

СТРАТЕГИЯ КАК ВИД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА УКРАИНЫ

Наталья ХАРЧЕНКО,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории и права
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены концептуальные аспекты стратегии как вида нормативно-правового акта в системе законодательства Украины и в украинской юридической науке. Акцент сделан на определении содержания, целей, задач и иных характерных признаков стратегии как вида нормативно-правового акта, места и роли в правовой системе Украины. Констатируется отсутствие унифицированных правил создания и структуры стратегий, а также их важность в урегулировании общественных отношений в сфере национальной безопасности. Определяется стратегия как письменный нормативно-правовой акт, в котором содержатся распорядительно-правовые нормы, направленные на определение конкретных мер, средств, направлений, путей разрешения в конкретной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: стратегия, нормативно-правовой акт, доктрина, программа, концепция.

STRATEGY AS A TAPE OF LEGAL ACT OF UKRAINE

Nataliya KHARCHENKO,
Candidate of Law Sciences, Senior Lecturer of Department of Theory of State and Law
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article discusses the conceptual aspects of strategy as a type of regulatory act in the system of legislation of Ukraine and in ukrainian legal science. The emphasis is on determining the content, goals, objectives and other characteristic features of the strategy as a type of regulatory act, place and role in the legal system of Ukraine. The absence of unified rules for the creation and structure of strategies, as well as their importance in regulating public relations in the field of national security, is ascertained. The strategy is defined as a written normative legal act, which contains administrative and legal norms aimed at determining specific measures, means, directions, ways of resolution in a particular sphere of public relations.

Key words: strategy, regulatory legal act, doctrine, program, concept.

Постановка проблемы. Нормативно-правовой акт – доминирующий источник права в романо-германской правовой семье, к которой принадлежит и правовая система Украины. Именно в нормативно-правовых актах определяются нормы права, которые регулируют различные, самые важные общественные отношения в Украине. Автор акцентирует внимание на том, что «...несмотря на казалось бы, устойчивое понимание в юридической доктрине понятия «нормативно-правовой акт», критериев для классификации и структуры нормативно-правовых актов, следует отметить противоречивость и даже не

разработанность общетеоретических основ отдельных видов нормативно-правовых актов, связанных с вступлением Украины в мировое правовое пространство, интеграцией в Европейский Союз и как следствие необходимостью адаптации отечественного законодательства к европейским правовым стандартам» [1, с. 59].

Некоторые исследователи говорят о тренде использования государством ряда документов, среди которых и стратегия. Так, М.А. Мушинский утверждает: «Одним из заметных трендов последних лет многих постсоветских государств стало активное создание политическим руководством



государства документов типа «стратегия» («национальная стратегия»), «государственная стратегия»), «национальный план», «основы государственной политики» [2, с. 488].

Актуальность темы. Исследование стратегических актов в законодательстве Украины, позволяет резюмировать отсутствие однозначности понимания их места, особенностей, природы. В связи с этим определение специфики стратегии как вида нормативно-правового акта имеет важное значение. Ведь именно общетеоретическая наука играет важную роль в вопросах формирования не только понятия, но и особенностей того или иного юридического феномена [3, с. 26].

Состояние исследования. Отдельные аспекты проблематики исследованы в трудах ученых-юристов разных времен: С. Алексеев, М. Байгин, Л. Бутько, С. Малышко, С. Гусарев, А. Иоффе, Е. Евграфова, Д. Керимов, А. Колодий, В. Копейчиков, А. Малько, Н. Матузов, П. Рабинович, Л. Тиунов, Ю. Тихомиров, А. Тихомиров, А. Черданцев, М. Шаргородский, А. Шебанов и другие. Однако рассмотрение стратегии как вида нормативно-правового акта не стало предметом их внимания.

Отсутствие комплексного исследования особенностей стратегии обусловило актуальность написания этой научной статьи. Необходимость целостного и системного рассмотрения этой проблематики имеет важное теоретическое и практическое значение, позволяющее в научном ракурсе увидеть глубину и возможности этого акта, в законодательном плане – целесообразность принятия, а в правоприменительной плоскости – корректности трактовки и применения.

Целью и задачей статьи является общетеоретическое определение содержания, особенностей и структуры стратегии как вида нормативно-правового акта в научной юридической доктрине и в правовой системе Украины.

Изложение основного материала. С целью раскрытия особенностей стратегии как вида нормативно-правового акта в отечественной юридической доктрине считаем необходимым определить концептуальные основы, на которых базируется дальнейшее раскрытие предмета исследования.

Прежде всего, в научных кругах возникают дискуссии о «природе» стратегии. Является ли стратегия нормативно-правовым актом, правовым актом или это просто официальный документ, в котором содержатся организационно-распорядительные нормы, а не нормы права?

Так, И. Пляхимович акцентирует, что «государственные концепции, программы, стратегии, основные направления, иные подобные документы образуют самостоятельный источник права, который может быть назван политико-программным документом» [4, с. 72].

М. Мушинский также определяет биполярный характер стратегии, говоря, что нормы стратегии «имеют не «чисто» юридическое, но и политико-правовое содержание и являются средством выражения (формулирования) правовой политики» [2, с. 489].

И. Берназюк, исследуя стратегические акты парламента Украины, классифицирует их на «...ненормативные, которые принимаются в разных формах с целью определения приоритетных направлений государственного развития, планирования законодательной деятельности и так далее.» [5, с. 154], а также «...нормативно-правовые акты Верховного Совета Украины, которые не содержат регулятивных норм, и их задачей есть не регламентация определенного вида общественных отношений» [5, с. 154]. Однако исследовательница акцентирует внимание на том, что «...стратегические акты парламента являются документами особенного вида, которые существенно отличаются по содержанию, а иногда и формой от нормативно-правовых. Тем не менее такое отличие не уменьшает того значения, которое имеют стратегические акты Верховного Совета Украины» [5, с. 154].

Анализ законодательства Украины позволяет констатировать отсутствие закона, в котором раскрыты особенности разработки, вступления в силу, государственной регистрации, классификации, иерархии нормативно-правовых актов. Эти общественные отношения урегулированы в основном на уровне подзаконных нормативно-правовых актов, в частности приказов Министерства юстиции Украины [6; 7], где определены понятие, виды и структура нормативно-правовых актов.

Несмотря на наличие подготовленного проекта закону Украины «О нормативно-правовых актах» [8], а также внесения поправок еще в 2012 году, данный законопроект, к сожалению, до сих пор так и не принят. Следует отметить, что за это время многие нормы существенно устарели и не актуальны, поскольку не отображают современных реалий украинского общества и государственности, не учитывают последние тенденции и закономерности развития правотворчества в Украине.

Например, важную роль в принятии нормативно-правового акта играют не только уполномоченные органы государства (правотворческие органы), а народ, украинское общество путем локального (местного) или всеукраинского (общегосударственного) референдума, а также органы местного самоуправления [1, с. 60].

Несмотря на наличие действующих норм, закрепляющих некоторые аспекты правотворчества в Украине, особенности необходимости создания стратегии только поверхностно рассматриваются в отдельных отечественных нормативно-правовых актах. Так, ретроспективный анализ отечественного законодательства позволяет констатировать, что стратегия является одной из базовых составляющих системы нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование общественных отношений в сфере национальной безопасности.

Впервые такой вид нормативно-правового акта как стратегия был обозначен в Постановлении Верховного Совета Украины «О Концепции (основы государственной политики) национальной безопасности Украины» [9], потом в Законе Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19 июня 2003 года [10]. Однако ни в одном из вышеупомянутых нормативно-правовых актов не определялись концептуальные основы разработки и принятия этих актов.

Только в новой редакции Закона Украины «О национальной безопасности Украины» от 21 июня 2018 года содержатся нормы, согласно которым указами Президента Украины утверждаются Стратегия национальной безопасности Украины, Стратегия военной безопасности Украины, другие стратегии, доктрины, концепции, которы-



ми определяются актуальные угрозы национальной безопасности, основные направления и задачи государственной политики в сферах национальной безопасности и обороны, развития сектора безопасности и обороны» [11], а также ряд статей, где обозначены особенности содержания некоторых стратегических нормативно-правовых актов, а именно Стратегии национальной безопасности Украины, Стратегии военной безопасности Украины, Стратегия кибербезопасности Украины, Стратегии общественной безопасности и гражданской защиты Украины, Стратегии развития оборонно-промышленного комплекса Украины.

В ст. 25 этого Закона Украины определено, что Совет национальной безопасности и обороны Украины, учитывая изменения в сфере безопасности, утверждает также иные проекты стратегий и стратегических документов [11].

Исследование данного Закона Украины позволяет выделить некоторые характерные черты стратегии как нормативно-правового акта.

1) Стратегии являются нормативно-правовыми актами, а потому для них характерны все те признаки, которые «выделяют» нормативно-правовые акты от иных источников права.

2) Стратегии определяют основные направления и задачи государственной политики в конкретных сферах жизнедеятельности общества, субъектов исполнения, их координацию и контроль.

3) Стратегии разрабатываются и утверждаются на четко определенный промежуток времени. Изменения ситуации влекут изменения в этих документах, а потому они имеют более динамичный характер. Например, в сфере национальной безопасности и обороны Украины такие документы делятся на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные в зависимости от времени, на которое принимается конкретная стратегия. Среди долгосрочных стратегий следует отметить Стратегию национальной безопасности Украины, Стратегию военной безопасности Украины, Стратегию кибербезопасности Украины, Стратегию общественной безопасности и гражданской защиты Украины, а также Стратегию развития оборонно-промышленного комплекса Украины.

4) Стратегии имеют системный характер, поскольку взаимосвязаны с иными стратегическими нормативно-правовыми документами, например, доктриной, концепцией развития того или иного круга общественных отношений. Изменения в этих нормативно-правовых актах обуславливают трансформацию и положений стратегий. В свою очередь стратегии также влияют на содержание иных нормативно-правовых актов, таких как планы, программы, которые принимаются на основании утвержденной стратегии.

5) Стратегии, разработанные в сфере национальной безопасности и обороны, разрабатываются Советом национальной безопасности и обороны Украины и утверждаются указами Президента Украины, а следовательно имеют подзаконный характер. Например, решение Совета национальной безопасности и обороны Украины «Про Стратегию национальной безопасности Украины» от 6 мая 2015 года было введено в действие Указом Президента Украины 26 мая 2015 года [12]. Кроме этой стратегии указом Президента Украины также утвержден иной не менее важный нормативно-правовой акт стратегического характера «О Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»» от 12 января 2015 года [13]. Следует отметить, что в последнее время кроме указов Президента Украины стратегические документы вводятся в действие распоряжениями Кабинета Министров Украины, постановлениями Кабинета Министров Украины, а также приказами определенных министерств, ведомств.

Несмотря на то, что стратегия главным образом вводится подзаконными нормативно-правовыми актами, в законодательстве Украины существуют действующие стратегии, утвержденные украинским парламентом на уровне закона. Например, первым таким нормативно-правовым актом является Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия на 2014–2017 года)» от 14 октября 2014 года [14].

Следует отметить, что прежде антикоррупционная политика государства определялась в нормативно-правовых актах подзаконного характера

на уровне указов Президента Украины [15–16]. Несмотря на название «стратегия», по содержанию в этих нормативно-правовых актах отсутствовали стратегические нормы, а именно индикаторы состояния и эффективности запланированных мер в борьбе с коррупцией, механизм мониторинга, контроля и оценки выполнения.

Действующая Антикоррупционная стратегия, как по форме, так и по содержанию соответствует такому виду нормативно-правового акта, поскольку четко определяет цели, задачи, средства, меры, а также соответствующий механизм контроля и мониторинга.

«Оценка состояния выполнения Антикоррупционной стратегии проводится на основании ежегодного отчета состояния выполнения Антикоррупционной стратегии. Отчет о выполнении Антикоррупционной стратегии включается в национальный доклад по реализации основ антикоррупционной политики, проект которой подается специально уполномоченным органом по вопросам антикоррупционной политики Верховному Совету Украины, Президенту Украины и Кабинету Министров Украины до 1 мая года. Кабинет Министров Украины с целью осуществления мероприятий, предусмотренных Антикоррупционной стратегией, утверждает государственную программу, которая подлежит ежегодному пересмотру с учетом результатов реализации определенных мероприятий, заключений и рекомендаций парламентских слушаний для национального отчета о состоянии дел с коррупцией» [14].

Однако, несмотря на четко определенный промежуток времени (2014–2017 гг.), на который принималась эта стратегия, она является действующей и сейчас.

Не менее важным стратегическим актом, облеченным в форму закона, является Закон Украины «Об основных основах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2030 года» от 28 февраля 2019 года [17].

Структурно закон также состоит из нескольких разделов, в которых определяются существующие проблемы и современное состояние окружающей среды в Украине, цель, основы, принципы и инструменты государственной экологической политики, стратегиче-



ские цели, задачи и этапы реализации государственной экологической политики, мониторинг и оценка выполнения, а также ожидаемые результаты.

Анализ положений данного закона позволяет нам утверждать, что он также является стратегическим нормативно-правовым актом, поскольку содержит нормы, определяющие стратегические цели, задачи, сроки государственного развития в конкретной сфере общественных отношений. Однако почему данный нормативно-правовой акт утвержден на уровне закона, а не подзаконного акта, как, например, сфера национальной безопасности и обороны, невозможно определить в силу отсутствия определенных закономерностей введения в действие одних стратегий подзаконными нормативно-правовыми актами, других – законами.

Выводы. Таким образом, стратегия как вид нормативно-правового акта должна содержать нормы планирования на основании конкретной проблемы, общее состояние проблемы в конкретной сфере, меры, порядок и средства, направленные на ее разрешение, а также оценку результатов и механизма реализации. В тексте такого нормативно-правового акта как стратегия одновременно могут быть как нормы права, так и организационно-распорядительные нормы.

На основании стратегии разрабатываются конкретные планы или программы, детализирующие меры, указанные в стратегии, а также конкретные сроки. Именно в силу отсутствия юридической определенности правового статуса данного акта, стратегии могут быть введены в действие, как законом, так и подзаконным актом. Итак, стратегия – это письменный нормативно-правовой акт, в котором содержатся распорядительно-правовые нормы, направленные на определение конкретных мер, средств, направлений, путей разрешения в конкретной сфере общественных отношений.

Список использованной литературы:

- Харченко Н.П. Доктрина как вид нормативно-правового акта. *Legea Se Viata*. 2019. № 5/2 (305). С. 59–62.
- Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 488–499.
- Харченко Н.П. Види правових режимів: плюралізм наукових підходів. *Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник»*. 2018. Вип. 1 (22). С. 25–28.
- Пляхимович И.И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов. *Вестник Конституційнага Суда Республіки Беларусь*. 2000. № 2. С. 71–81.
- Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 488–499.
- Берназюк И. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 1. С. 153–158.
- Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34/5-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 2 серпня 2008 року № 592/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про нормативно-правові акти: проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123. (дата звернення: 20.10.2019).
- Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80/ed19970116> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n7> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 вересня 2006 року N 742. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-06> (дата звернення: 20.10.2019).
- Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року N1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71001/2011> (дата звернення: 20.10.2019).
- Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697/2019> (дата звернення: 20.10.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Харченко Наталия Петровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории государства и права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kharchenko Nataliya Petrovna – Candidate of Law Sciences, Senior Lecturer of Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs



УДК 343.123.12

ПУБЛИЧНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Андрей ЦИГАНЕНКО,
аспирант Академии таможенной службы и финансов

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается проблема публичной безопасности как элемента административного права. Определяются основные свойства данной категории такие как постоянство, структурность, системность, определенность, альтернативность, конкретность, результативность, направление влияния. Анализируется каждая составляющая по параметрам влияния на общественные отношения. Дается определение категории феномена публичной безопасности как правовой категории общей части административного права. Анализируются состояния публичной безопасности в системе административного права. Определяются теоретические параметры публичной безопасности в административном праве: принципы функционирования, методы управления, механизмы регулирования, объекты охраны и субъекты влияния на состояние публичной безопасности.

Ключевые слова: публичная безопасность, свойства публичной безопасности, принципы публичной безопасности, методы, объекты, субъекты.

THE ARTICLE DEALS WITH THE PROBLEM OF PUBLIC SECURITY AS AN ELEMENT OF ADMINISTRATIVE LAW

Andrey TSIGANENKO,
Postgraduate Student of the Academy of Customs Service and Finance

SUMMARY

The basic properties of this category are determined such as constancy, structurality, systematicity, certainty, alternativeness, concreteness, effectiveness, direction of influence. Each component is analyzed by parameters of influence on social relations. The definition of the category of public security phenomenon as a legal category of the general part of administrative law is given. The state of public security in the system of administrative law is analyzed. The theoretical parameters of public safety in administrative law are determined: principles of operation, management methods, regulatory mechanisms, objects of protection and subjects of influence on the state of public safety.

Key words: public security, properties of public security, principles of public security, methods, objects, subjects.

Постановка проблемы. Начало XXI века, его противоречия и интеграционные тенденции выделяют проблему безопасности украинского государства как основу обеспечения ее суверенитета и независимости, что проявляется в таких направлениях: экономика (вопросы конкурентоспособности продукции на мировом рынке, поддержания внутреннего экономического баланса), обороноспособности (развитие и формирование армии, создания новых подходов к количеству и численности воинских формирований), поддержание социального баланса в обществе (деятельность по противодействию преступности, создание эффективных рычагов социального обеспечения населения), налаживания эффективного сотрудничества со странами Европейского сообщества.

Актуальность темы исследования определяется необходимостью совершенствования механизмов обеспечения публичной безопасности административными механизмами и первоочеред-

ной ролью безопасности в деятельности государства.

Состояние исследования. Проблемы публичной безопасности в административном праве исследуют такие ученые как А.П. Альгин [1], В.А. Липкан [2], В.П. Макаренко [3], С.Л. Минаев [4], А.В. Копан [5], Ю.Н. Демидов [6], А.А. Прохожев [7], А.Т. Билорус [8], К.С. Бельский [9], Н. Армаш [10] и другие ученые.

Целью и задачей статьи является анализ составляющих публичной безопасности как элемента административного права и определение основных теоретических компонентов данной категории в административном праве.

Изложение основного материала. В современной юридической литературе под публичной безопасностью понимают состояние, при котором отсутствуют угрозы обществу [1, с. 24]. С точки зрения государственного управления публичная безопасность является элементом социального

управления и составляющей частью национальной безопасности [2, с. 56].

Все аспекты управления публичной безопасностью рассматриваются авторами в плоскости специальной части административного права. В основном в рамках управления государственной и национальной безопасностью. Мы можем утверждать, что категория публичной безопасности имеет влияние на формирование теоретической части административного права.

Предлагаем рассмотреть признаки категории «публичная безопасность» в теоретической плоскости административного права, что позволит сформировать прикладной базис исследования проблематики феномена публичной безопасности. *Феномен публичной безопасности* проявляется в определении признаков безопасности в деятельности всех субъектов права, при этом независимо от объекта и субъекта эта категория не меняется и остается постоянной.



Основными признаками публичной безопасности будут постоянство, структурность, системность, альтернативность, определенность, конкретность, результативность, направление действия. Проанализируем эти признаки.

Постоянство означает параллельное существование безопасности параллельно с категорией жизни во времени и пространстве, что типично для общества. Безопасность фактически окружает окружающую среду в состоянии, когда все происходит согласно действующим и установленным законам (природы, человека), при этом отсутствуют отклонения в поведении или действиях участников этих отношений. В этом случае безопасность выступает абстрактной категорией окружающей среды, существует независимо от воли участников отношений. Другой вариант постоянства определяется взаимосвязанными элементами время – действие означает, что безопасность существует в определенный период времени, его действие ограничено тем, поскольку он является актуальным только для будущего времени, безопасности в прошлом фактически не существует, при этом его существование связано с рядом событий, которые становятся причиной возникновения определенных опасностей и предполагают поиск источников преодоления ситуаций опасностей.

Структурность означает наличие отдельных элементов безопасности, без которых эта категория существует только абстрактно. К таким элементам относим: окружающая среда – объективную действительность, наличие правил, то есть процедуры или программы действий участников отношений, субъектов, то есть участников и их направлены на определенный результат активные действия, прогнозируемая цель действий и вероятность возникновения опасности, то есть отклонение от прогнозируемой цели действий.

Системность – это безопасность как определенная процедура действий субъектов отношений по получению определенного результата. Система в философии означает сложное целостное образование, внутренние связи между элементами которого интенсивные, чем между этими элементами и средой. Система безопасности как

прикладное понятие можно определить в двух вариациях:

1) совокупность элементов: окружающая среда – субъект – ситуация – стандарт (безопасность)

2) взаимодействие нескольких элементов (противоположных между собой), а именно состояние среды (безопасный) – стандарт безопасности – отклонение от стандарта – действие субъекта – состояние среды (безопасный).

Альтернативность – пути определения границы безопасного в деятельности и параметров возможных отклонений в этой деятельности. Альтернативность фактически предполагает наличие нескольких вариантов выбора решений для обеспечения безопасности, но вариативность – это выбор наиболее безопасного варианта для достижения целей или менее вредных вариантов преодоления ситуаций угроз или опасностей. Альтернатива в ситуации безопасности связана с категорией выбора как категории философии экзистенциализма, так погружена в мир, не предназначена ни для чего конкретного, она всегда находится в ситуации выбора варианта своих действий для достижения безопасности, хотя может этого и не осознавать при преодолении ситуаций опасностей и угроз.

Определенность определяет наличие конечной цели категории безопасности в режиме реального времени, так безопасное в данный момент перейти в категорию угрозы в будущем. Этот признак полностью связана с категорией цели, определяется как образ будущего результата деятельности, формируется человеческим сознанием, и который человек стремится реализовать своими сознательными действиями. Основной целью безопасности является формирование состояния отсутствия угроз отдельным индивидуумам и социума вообще. При этом восприятие безопасности им и социумом могут не совпадать по отдельным показателям, но формирование безопасности как целостного явления социального бытия определяется тем параметрам, которые признаются большей частью социума.

Конкретность достижения предполагает наличие определенной процедуры действий для определенной ситуации опасности или прямой угрозы.

Такая программа предусматривает не только существование, но и активную деятельность отдельных субъектов с целью достижения положительного результата, которым является восстановление состояния отсутствия угрозы.

Результативность означает, что конечным результатом принятого решения является практический результат действий субъекта, которым является восстановление безопасного состояния определенной среды, но с учетом возможных отклонений в процессе реализации поставленной задачи, то есть результат может не совпадать с запланированным заданием как отрицательно, так и положительно. Негативным результатом является переход от состояния безопасности в состояние угрозы (прямой опасности), а положительным – сокращение временного показателя в преодолении ситуации опасности.

Статическая составляющая предусматривает, что безопасность как состояние существует постоянно, однако тоже существует вероятность наличия косвенных угроз, которые в данный момент воспринимаются субъектом как безопасные, но затем переходят в разряд опасных, при этом субъект может это воспринимать на сознательном уровне, а может этого и не осознавать. Безопасность является частью жизни, при этом выступает долговременным и постоянным понятием определенной области человеческой деятельности, практически все зависит от уровня индивидуального восприятия и приспособленности к нему со стороны субъектов деятельности и степени готовности к возникновению ситуаций опасностей и угроз.

Личностное (индивидуальное) и коллективное (групповое) направление означает, что публичная безопасность, как правило, действенная для определенного субъекта или группы субъектов, но даже при групповом воздействии каждый элемент группы воспринимает понятие безопасности по-разному, что обусловлено индивидуальными психологическими, социальными и другими особенностями лица. Фактически каждый индивид отдельно воспринимает безопасность в конкретной ситуации или деятельности и даже при одинаковых объективных обстоятельствах каждый отдельный субъект



индивидуально определяет уровень безопасности в определенное время или определенной ситуации, вытекающей из индивидуального восприятия окружающей среды.

Прогнозируемость предусматривает, что отдельный субъект или группа субъектов (социум) планируют свою деятельность и заранее определяют возможные границы полученного результата, устанавливая параметры безопасности в будущем периоде, пользуясь при этом полученными навыками в прошлом, даже если действия не имеют исторической аналогии.

Каждый элемент содержит два главных элемента: объективное обстоятельство, что определяется как отсутствие угроз и опасностей и особенность субъективного восприятия безопасности как неотъемлемой составляющей современной жизни на всех уровнях и во всех проявлениях [3, с. 57].

Можно определить, что существует два вида категории публичной безопасности в социуме:

1) пассивная категория публичной безопасности, то есть публичная безопасность в себе как определенное состояние окружающей среды, при котором отсутствует опасность. При этом вмешательство субъектов не является обязательным или необходимым, система априори предполагает отсутствие опасности, угрозы или риска;

2) активная категория публичной безопасности, то есть публичная безопасность проявляется во взаимодействии с антагонистическими понятиями «опасность», «угроза» или «риск» и характеризуется действиями субъектов социума для достижения безопасного состояния или управления системой во избежание возникновения ситуации опасностей, угроз и рисков.

В феноменологии публичной безопасности мы предлагаем продолжить классификационное разделение публичной безопасности по уровням воздействия на состояние общества: в зависимости от воздействия: прямая (непосредственная) безопасность – это защита от угроз реализация функций государственного управления и опосредованное – это фактически деятельность всех ветвей власти в государстве, направленная на обеспечение режима публичной безопасности; в зависимости от объектного состава: объективная

безопасность – состояние общества, при котором отсутствуют внешние и внутренние угрозы, то есть безопасность внешней среды и субъективная безопасность – деятельность по обеспечению состояния безопасности всеми субъектами обеспечения, деятельность физических и юридических лиц, государства; подуровня влияния обязательная безопасность как состояние отсутствия рисков и опасностей для общества как обязательный признак его деятельности и развития (без этой безопасности вообще невозможно существование общества) и факультативная безопасность – состояние отсутствия угроз отдельным группам и лицам в определенный промежуток времени (безопасность общества в социальной деятельности) в зависимости от способа обеспечения – административное обеспечение безопасности (с помощью нормативно-правовых актов) и акцессорных (вспомогательная) безопасность, осуществляемой социальными нормами и нормами обычного права.

Феномен публичной безопасности в социальной деятельности заключается в том, что безопасность присутствует постоянно в деятельности социума, но при этом оценку ее уровня можно определить только при появлении ситуации опасности, угрозы и риска, фактически безопасность в социуме не может существовать вне деятельности человека и социума. Она является не продуктом деятельности, а фактически необходимым условием существования.

Признаком феномена публичной безопасности как отраслевого понятия в социальной деятельности является дуализм категории публичная безопасность, который проявляется в том, что с одной стороны безопасность выступает основным в направлении деятельности органов исполнительной власти и всех участников общественных процессов (публичная и государственная безопасность), а с другой стороны публичная безопасность является продуктом деятельности различных ветвей власти (законодательной, например, в определении уровня социальных льгот и финансовом обеспечении) или физических и юридических лиц (сотрудничество работников правоохранительных органов с населением) [4, с. 147].

Основным свойством публичной безопасности является то, что

она существует как самодостаточная категория, но порождается при неопределенности и отсутствия полной информации о событии или явлении, в отношении которого принимается решение, невозможностью прогнозировать развитие событий в дальнейшем. Опасность или угроза возникает лишь тогда, когда решение принимается на альтернативной основе (т.е. имеет несколько возможных вариантов) и при этом субъект, принимающий решение, нет уверенности, что принятое им решение будет эффективным или (иногда важнее) безопасным из всех возможных вариантов.

Как определяет современный классик административного права Н. Армаш, проблема определения публичной безопасности лежит в междисциплинарной плоскости, относится к административному праву, праву государственного управления, финансовому праву и налоговому праву [10].

Рассмотрев все основные параметры феноменологии публичной безопасности, можно утверждать, что можно рассматривать теорию феноменологии публичной безопасности в социальном управлении как неотъемлемой части административного права.

Предложенная теория состоит из таких составляющих как принципы, функции и механизмы публичной безопасности как элемента социального управления.

Мы предлагаем определить следующие условия теории феномена публичной безопасности в социальном управлении, заключающийся в унификации основных составляющих: принципов, методов и функций. Унификация достигается условным разделением всех вышеперечисленных элементов на три категории: общие, специальные и акцессорные.

Общие – присущи всем категориям административного права и социального управления, специальные – проявляются в условиях обеспечения публичной безопасности административными методами и акцессорные – те, которые проявляются в условиях чрезвычайных ситуаций и в условиях преодоления ситуаций угроз и неопределенности.

В классическом административном праве и науке государственного управления под принципами социального



управления следует понимать основные правила и нормы поведения, которыми руководствуются органы управления в силу социально-экономических условий, сложившихся в обществе. Они определяют требования к системе, структуры и механизма социального управления [4, с. 12]. Поэтому представляют принципы социального управления публичной безопасности – это руководящие идеи, основные положения, отражающие закономерности процесса управления уровнем публичной безопасности. К ним относятся:

Общие принципы: принцип единственности в принятии решений и коллегиальности при их обсуждении; принцип единства административно – государственного, хозяйственного, культурного управления; законности; принцип сочетания отраслевого и территориального управления; принцип научности; принцип прогнозирования социального управления; принцип мотивации труда.

Специальные принципы: принцип ответственности за результаты социального управления; принцип рационального подбора, подготовки, расстановки кадров; принцип экономичности и эффективности социального управления; принцип системности.

Акцессорные принципы: принцип иерархичности; принцип необходимого разнообразия; принцип обязательной обратной связи.

Разница между принципами и методами социального управления сводится к тому, что принципы не выбирают – их придерживаются. Принципы позволяют формировать систему методов управления, но каждый самостоятельный метод не производит весомого влияния на принцип управления. Метод управления – это способ осуществления руководящего влияния или средство реализации целей социального управления. В наиболее общем виде все методы управленческого воздействия можно разделить на две группы: основные и комплексные. К основным относятся такие, в которых четко выделяется содержательный аспект по признакам соответствия методов управления требованиям тех или иных объективных законов. Комплексными являются различные комбинации основных методов [5, с. 13].

По содержанию методы социального управления подразделяются на экономи-

ческие, организационно-административные, социально-психологические.

По предложенному нами разделением выделяем, что экономические являются общими методами в публичной безопасности, организационно-административные являются специальными, а социально-психологические акцессорными.

В совокупности проанализированных теоретических аспектов публичной безопасности фактически формируется базис регулирования процессами государства в рамках противодействия рискам и угрозам общества.

Выводы. Таким образом, учитывая выше сказанное, мы можем как вывод дать универсальное определение понятия публичной безопасности как неотъемлемой части деятельности социума и отдельного индивидуума, учитывая все названные признаки и свойства «публичная безопасность» как базового понятия социальной деятельности: публичная безопасность – это первоначальное или полученное состояние функционирования системы общественных отношений, который характеризуется отсутствием вероятностей возникновения угроз и ее перехода в любой другой состояние и одновременно комплекс системных, согласованных административных мер с целью достичь максимального уровня защиты всех участников общественных отношений от угроз и опасностей или вернуть систему к первоначальному состоянию отсутствия угроз.

Список использованной литературы:

1. Альгин А.П. Риск и его роль в публичной жизни / Альгин А.П. М. : Мысль, 1989. 187 с.
2. Ліпкан В.А. Безпекознавство : навч. посіб. / Ліпкан В.А. К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2003. 207 с.
3. Макаренко В.П. Безопасность как элемент политики государства / Макаренко В. П. М. : Мысль, 1982. 277 с.
4. Минаев С.Л. Безопасность организации : уч. пособие / Минаев С.В. М. : Система технологий, 2011. 356 с.
5. Копан О.В. Забезпечення внутрішньої безпеки України: теоретико-управлінські засади. Вве-

дення в поліц. стратегію : монографія. К. : НАВС України. 2001. 427 с.

6. Демидов Ю.Н. Особенности использования работниками органов внутренних дел института профессионального риска / Ю.Н. Демидов // Современные проблемы борьбы с преступностью : тр. акад. МВД России. М., 1993.

7. Прохожев А.А. Национальная безопасность: основы теории / Прохожев А. А. М. : РАГС, 1995.

8. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін.; керівник авт. кол. і наук. ред. О.Г. Білорус. К. : КНЕУ, 2001. 733 с.

9. Бельский К.С. Феноменология административного права / Вельский К.С. Смоленск : Смоленский гуманитарный ун-т, 1995.

10. Армаш Н. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус / Монографія – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 180 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Циганенко Андрей Андреевич – аспирант Академии таможенной службы и финансов

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tsiganenko Andrey Andreevich – Postgraduate Student of the Academy of Customs Service and Finance



УДК 343

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Юрий ЧУФРИН,

соискатель кафедры уголовного права и процесса
ВУЗ «Национальная академия управления»

АННОТАЦИЯ

В статье исследуется вопрос уголовной ответственности за преступления, совершаемые группой лиц, организованной группой и преступной организацией. Также предлагается усилить уголовную ответственность за совершение преступления в виде преступного промысла и введение понятия «мафиозная образования», отвечающим условиям настоящего.

Акцентируется внимание на том, что вторым после коррупции местом в процессе укрепления и развития ОПГ занимает подкуп. Автор указал на то, что организованная преступность – не альтернатива государству, а параллельно существующая система, которая стремится не к противопоставлению себя государству, а к налаживанию с ней широко разветвленных связей. Организованную преступность необходимо рассматривать как «процесс взаимодействия» между политическими, экономическими и социальными институтами общества.

Ключевые слова: мафия, государство, преступность, организованная преступность, группировка, ответственность.

CRIMINAL LIABILITY FOR ORGANIZED CRIME

Yuriy CHUFRIN,

Applicant at the Department of Criminal Law and Procedure
of University “National Academy of Management”

SUMMARY

The article examines the issue of criminal liability for crimes committed by a group of persons, an organized group and a criminal organization. It is also proposed to strengthen the criminal liability for committing a crime in the form of criminal activity and the introduction of the concept of “mafia education” that meets the conditions of this.

Attention is focused on the fact that second after corruption in the process of strengthening and developing organized crime groups is bribery. The author pointed out that organized crime is not an alternative to the state, but a parallel existing system that does not seek to oppose the state, but to establish widely ramified relations with it. Organized crime must be seen as a “process of interaction” between the political, economic, and social institutions of society.

Key words: mafia, state, crime, organized crime, grouping, responsibility.

Постановка проблемы. Для того, чтобы понять степень общественной опасности организованной преступности, необходимо четко определить, что она собой представляет, какие причины побудили ее возникновения, которые конкретные меры противодействия необходимо предпринять, чтобы нейтрализовать и ликвидировать ее влияние на развитие общества. Украинским законодательством еще не определено должным образом понятие, критерии и классификация организованной преступности, негативно влияет на эффективность борьбы с организованными преступными группировками, расследования преступлений, совершенных их участниками, и привлечения виновных к установленной законом ответственности. Отсутствие четких критериев организованных преступных формирований вносит недоразумение в государственную статистическую отчетность.

Актуальность темы исследования. На сегодня, согласно графику, иллюстрирующем ситуацию в Украине с организованной преступностью, ее уровень повышается снова после резкого падения. Такая ситуация показывает о необходимости усилить уголовную ответственность за совершенные преступления в виде преступного промысла.

Состояние исследования. Проанализировав последние исследования и публикации в сфере противодействия организованной преступности, а именно Ю.А. Вакутина, М.П. Водько, О.И. Гурова, А.И. Долговой, О.О. Дульского, С.В. Дьякова, Ю.Г. Козлова, В.И. Литвиненка, В.Д. Пахомова, можно сделать вывод о том, что унифицированного определения явления организованной преступности не существует.

Целью и задачей статьи является обобщение теоретических проблем понятия уголовной ответственности

за совершение преступления группой лиц, организованной группой и преступной организацией.

Изложение основного материала. А.И. Долгова отмечает, что организованная преступность – это не объединение преступных деяний, а сложная системно-структурная совокупность деятельности преступного действующего мира [2]. С.В. Дьяков дает такую характеристику: «Организованная преступная сила – это устойчивое глубоко законспирированное явление, существующее в виде преступных сообществ, определяет пространственный размах деятельности» [2]. А.И. Гуров считает, что под организованной преступностью следует понимать относительно массовое функционирование устойчивых управляемых сообществ преступников, занимающихся осуществлением уголовно наказуемых деяний как промыслом (бизнесом) и, что создают при помощи коррупции систему



защиты от социального контроля [3]. В.Д. Пахомов определяет данное понятие как явление, на качественно новой основе объединяет общеуголовную и корыстную-хозяйственную противоправную деятельность, когда тяжкие корыстные преступления совершаются организациями уголовных элементов. Эти организации стабильные, мобильные, иерархические, глубоко законспирированные, возглавляются лидерами или лидирующим ядром, постоянно стремясь к расширению масштабов своей преступной деятельности, имеют единые цели и стратегию, неформальную нормативную базу, значительные материальные средства [2].

Обобщив имеющиеся в литературе точки зрения и практический опыт борьбы с организованной преступностью, можно дать следующее определение: организованная преступность – это негативное социальное явление, предполагает особую систему социальных отношений преступной деятельности, направленной на монопольное расширение сфер нелегальной экономической деятельности с целью получения максимальных и материальных доходов в виде промысла при максимальной защищенности руководящего ядра путем коррумпирования и втягивания в преступную деятельность работников государственных (в том числе правоохранительных) органов во избежание уголовного наказания. Организованная преступность сегодня представляет собой наивысшую форму развитие преступности. Это один из видов большого бизнеса, позволяет получать максимальные доходы.

Главная цель организованной преступности – монополизировать определенные рынки и таким образом обеспечить себя постоянным высоким «заработком». Вторая специфическая черта организованной преступности – это ее тесные связи с правоохранительной системой, органами юстиции, власти и управления, наложены с целью поддержки благоприятных и безопасных условий для своей деятельности. Все это достигается благодаря наличию коррупции в органах власти и государственного управления.

Коррупция – это главное оружие организованных преступников, используется для обеспечения имму-

нитета криминальных сообществ, создание безопасных условий для незаконной деятельности. Без помощи со стороны влиятельных сил современного общества организованная преступность не достигла бы нынешних масштабов. Второе после коррупции место в процессе укрепления и развития ОПГ занимает подкуп. Третьим «камнем» в фундаменте организованной преступности является насилие или угроза его применения.

Страх перед кровавыми репрессиями заставляет многих свидетелей молчать, а бизнесменов – соглашаться на сделки, выгодные преступникам. Так, Ю.А. Вакутин определяет организованную преступность как сознательную, систематическую, повторяющуюся деятельность устойчивой группы лиц, в которой хотя бы один или несколько элементов деятельности (цель, средство, процесс ее достижения цели, результат) должны быть криминальными. Каждый из этих элементов (частей) организованной преступной действующей деятельности должен быть подробно раскрыт в законе об организованной преступности и каждый раз рассматриваться в ходе конкретного судебного разбирательства [4]. Если обратиться к опыту борьбы с организованной преступностью на Западе, то найдем также различные определения этого явления. Правоохранительная система и законодательные органы США используют многолетний опыт борьбы с организованной преступностью, накопленный специалистами, представляющими различные области знаний. Федеральный уголовный кодекс США определяет, что: «Организованная преступность представляет собой противоправную деятельность членов высокоорганизованной дисциплинированной ассоциации, занимающейся обеспечением незаконными товарами и услугами, включая, но не ограничиваясь этим, гемблинг (организация азартных игр), проституцию, выдачу ссуд под большие проценты, распространение наркотиков, рэкет в области трудовых отношений и иную противоправную деятельность членов таких организаций» [4].

Для определения современного понимания организованной преступности нужно использовать понятие, предложенное еще в 1975 ФБР, Мини-

стерством юстиции и Ассоциацией содействия правоохранительной деятельности США, согласно которому организованная преступность – это деятельность любой группы лиц, главное занятие которой связано с нарушением криминальных законов с целью получения нелегальной прибыли, осуществления рэкета и сложных финансовых махинаций [5]. Опыт борьбы с организованной преступностью за рубежом представляет несомненный интерес, но вряд ли возможно его копирование и механический перенос в наши условия. В приведенных выше определениях организованная преступность рассматривается без ее связей с органами власти. Но наша реальность такова, что организованные группировки стараются не разрушить государственные институты, а проникнуть в них, для того, чтобы приспособиться и использовать их в своих интересах.

Организованная преступность паразитирует на теле государства, она как бы дублирует общественную систему, в которой существует, приспособляется к ней, заполняет те ниши, не заполненные государством. При анализе понятия «организованная преступность» необходимо правильно отметить сложность ее внутренней структуры, стремление к монополизации определенных сфер деятельности и получению огромных прибылей. Организованная преступность – не альтернатива государству, а параллельно существующая система, которая стремится не к противопоставлению себя государству, а к налаживанию с ней широко разветвленных связей.

Организованную преступность необходимо рассматривать как «процесс взаимодействия» между политическими, экономическими и социальными институтами общества. Отечественная практика борьбы с организованной преступностью признает необходимым легитимное определение понятия, критериев и классификации этого явления, совершенствование уголовной ответственности за организацию группы или преступной организации. Кроме того, выделение этого фактора в самостоятельную уголовно-правовую категорию позволит привлекать к уголовной ответственности лиц, осуществляющих общее руководство преступной деятельностью, не связанной с подго-



товкой и совершением конкретных преступлений. Первая такая попытка была предпринята в Законе Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью», п. 1 ст. 1 которого дает следующее понятие организованной преступности: организованная преступность – это «совокупность преступлений, совершаемых в связи с созданием и деятельностью организованных преступных группировок» [6]. Однако это понятие носит достаточно общий характер и не отражает всего многообразия организованной деятельности.

Организованная преступность – это сложная, органично целостная система стойких организованных преступных группировок с их крупномасштабной преступной деятельностью и образованием для такой деятельности наиболее благоприятных условий для развития системы легализации и увеличение преступных доходов, которая использует как собственные, специально созданные структуры с руководящими и другими функциями по обслуживанию этих группировок, обеспечению их деятельности и внешнего взаимодействия, так и государственные институты и структуры гражданского общества. Разница организованных преступных группировок от общеуголовной преступности заключается в следующем:

- 1) в противозаконных средствах достижения целей;
- 2) в высоком профессионализме и специализации;
- 3) в глубокой законспирированности;
- 4) в высоком техническом обеспечении;
- 5) в проведении контрразведывательных мероприятий;
- 6) в целенаправленных действиях по коррумпированию представителей власти.

В УК Украины (1961 г.) были примеры определения отдельных проявлений организованных преступных групп и организованной преступной деятельности, приближенные по своей конструкции к вышеназванным, общественная опасность которых заключается именно в противоправной организационной деятельности.

Впервые в Украине автором было дано понятие «мафиозное образование» еще в 2000 году. «Мафиозная

паросль» – это молодое поколение, хорошо образованное, бесконечно преданное своим идейным наставникам, переживших крах своих кумиров и, потеряв право на привилегии, набравшись опыта на этом, и при этом имея собственность, жестоко эксплуатирует граждан, творит произвол над людьми, доводят до полного обнищания населения и неверия в рыночные отношения, навязывает антиобщественную мораль, безнаказанность, демонстрирует пренебрежение к государственным институтам [8, с. 50–51]. Такие группировки постепенно превратились в откровенно бандитские, гангстерские, другие стали олигархами, а определенная часть превратилась в «мафиозные образования».

Бандитизм – гангстерские организованные группы, имеющие место в Украине совершают как правило корыстно – насильственные преступления. «Олигархи» (oligarchie фр. и англ. гр.) – «власть немногих», «погибель, беда», «злой, тонкий, худой») – обычно совершают правонарушения в сфере экономики, нарушая правила пользования собственностью, недрами, уклоняясь от цивилизованных норм, процентов уплаты налогов [7, с. 81]. Мафия – будущее нашей политической жизни, так утверждал А. Лупинос в своей статье еще в 1991 году. Не потеряла она своей актуальности и сегодня [1, с. 59]. «Мафиозное образование» создается и действует по принципу семьи, из близких людей, где целью является обогащение, приобретение собственности, недвижимости и получения других льгот и преимуществ над конкурентами.

Так, из содержания диспозиции ст. 69 УК Украины (1961 г.) следует, что: банда является преступной действующей организацией; организация преступной группировки с целью терроризирования в местах лишения свободы осужденных или нападения на администрацию, либо активное участие в таком сообществе создают состав преступления, предусмотренного ст. 69-1 УК Украины (1961 г.) [7]. Отечественный опыт борьбы с преступностью выделит такую самостоятельную форму преступного объединения как организованное преступное формирование (преступная организация или преступное сообщество), то есть совместная деятельность двух или

более преступных групп. Практически в число преступных сообществ можно отнести объединения двух и более организованных групп, а также организованные группы, имеющие сложную иерархическую структуру (двух и более уровней). Как правило, преступная организация характеризуется наличием в своем составе двух или более лидеров. Но в то же время любую группу лиц, совместно совершающих преступления можно считать организованной. Организованная преступная группа имеет определенные признаки, позволяющие отграничить ее от других форм совместного совершения преступления несколькими лицами (как соучастие без предварительного сговора). В УК Украины [7] не дано определение организованной преступной организации, которое как понятие было использовано в Законе Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» [6] при определении понятия организованной преступности, что требует дополнительного толкования и снижает эффективность правоприменения.

Стоит отметить, что большинство американских авторов отождествляют понятия «организованная преступность» и «гангстерская преступность». «Ганстер» (от англ. Gang – «шайка», «банда» или от gun – «револьвер», «винтовка») [5, с. 26], поскольку последняя является неотъемлемой частью, органическим элементом любой формы или вида организованной преступности в США. Не случайно лидеры преступных группировок, воспользовавшись неблагоприятными социально-политическими проблемами, стихийным формированием рыночных отношений, отсутствием правовой базы, развернули пропаганду среди населения культура вседозволенности, антиморальности, насаждением бандитских обычаев, традиций, культивированием опыта зарубежных мафиозных «Коза ностра» (с итал. «наше дело»), ведь современная ее структура начала формироваться в 1930–1931 гг. [1].

Под организованной преступностью можно понимать любую группу или отдельных лиц, организованных на постоянной основе для получения прибыли преступным способом. А.И. Гуров выделяет три основных признака организованной преступности:



1) наличие объединений лиц, систематически занимающихся совершением преступлений, в которых наблюдается достаточно выраженная иерархия, иными словами, соподчиненность ее участников, строгая дисциплина, основанная на определенных нормах поведения и традициями, характерными для уголовного мира;

2) экономическая деятельность, поскольку деятельность преступных групп направлена на получение крупных денежных сумм и материальных ценностей;

3) коррупция.

В.Д. Пахомов выделяет шесть признаков организованной преступности:

1) наличие выраженной организационно-управленческой структуры: строгой иерархии самих групп; единых для их членов норм поведения и ответственности: действующей системы санкций и поощрений;

2) существование устойчивого, планируемого, законспирированного характера уголовной деятельности, особенно это касается хищений, подкупа должностных лиц и краж; общих целей, ориентации на извлечение максимально высоких доходов при минимальном риске;

3) использование системы планомерной нейтрализации всех форм социального контроля, с применением разведки и контрразведки: изучение планов органов, ведущих борьбу с преступностью, целенаправленная разработка мер противодействия (подкуп сотрудников правоохранительных, контролирующих органов, внедрения в государственный аппарат);

4) владение значительными средствами, инвестирования в различные сферы криминальной деятельности (это создает возможности для расширения масштабов хищений, дачи взяток нужным чиновникам, материальной поддержки членов сообщества, оплаты услуг преступников, приводит к сращиванию общеуголовной и корыстно-хозяйственной противоправной деятельности);

5) расширение сферы влияния: кооперация организованных криминальных группировок в различных областях хозяйственно-экономической деятельности, внедрение на «черный рынок» запрещенных товаров и услуг, организация и продажа наркотиков, эксплуатация порнобизнеса;

6) активное распространение идеями организованной преступности антиобщественной идеологии, осуществления моральной и материальной поддержки членов организованного преступного сообщества, которые оказались в местах лишения свободы [2]. Основным признаком организованной преступности является функционирование организованных сообществ.

Выводы. Автор предлагает внести изменения в ст. 28 УК Украины, дополнив ч. 5 понятием «совершение преступления мафиозным образованием». То есть мафия – это преступное образование, основанное на родственных связях природных или приобретенных с целью совершения преступлений в пользу семьи, с использованием специальных методов запугивания, молчания и мести тем, кто пытается их разоблачить. Также следует изменить принципы назначения наказания коррупционерам, членам ОПГ путем введения нового принципа назначения наказания (ст. 70) УК Украины арифметическое сложение сроков $20 + 10 + 20 + 30 = 80$ лет. Таким образом, есть острая необходимость усилить уголовную ответственность за совершения преступления группой лиц, организованной группой, преступной или террористической организацией.

Список использованной литературы:

1. Козлов Ю.Г., Слинько М.И. Организованная преступность: структура и функции. Изучение организованной преступности: российско-американский диалог. Москва-Омск, 1997. С. 59.
2. Организованная преступность / Под ред. А.И. Долговой, С.В. Дьякова. М. : Юрид. лит., 1989. 207 с.
3. Гуров А.И. Организованная преступность не миф, а реальность. М. : Знание, 1992. 157 с.
4. Вакутин Ю.А., Клеменов Н.П. Проблема организованной преступности // Проблемы профессионализма и организованности в общеуголовной преступности. Омск : НИ и РИООмской ВШ МВД СССР, 1988. С. 3–13.
5. Аванесов Г.А. Криминология. М. : Академия МВД СССР, 1984.
6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою

злочинністю: Закон України від 30.06.93 р. // Відомості Верховної Ради України, 1993, № 35, Ст. 358.

7. Кримінальний кодекс України. Офіційне видання. К. : Парламентське видавництво, 1998.

8. Войцехович В.Э. Проблемы борьбы с организованной преступностью // Материалы научно-практической конференции (28–29 ноября 1995 г.). Московский институт МВД России, 1996 г. Москва. 253 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чуфрин Юрий Юрьевич – соискатель кафедры уголовного права и процесса ВУЗ «Национальная академия управления»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Chufrin Yuriy Yuryevich – Applicant at the Department of Criminal Law and Procedure of University “National Academy of Management”

siv2055@gmail.com



УДК 343.2/343.3

ЕРОИНТЕГРАЦИОННЫЙ «ВЕЖЛИВЫЙ ХАРРАСМЕНТ» УКРАИНСКОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

Елена ШОСТАК,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права

Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

Автор анализирует вопросы влияния европоцентристских новаций в сфере уголовного права Украины. Оценивается роль этого влияния, качество законодательного материала, принятого в фокусе европейского вектора развития, необходимость и адекватность европейского влияния на национальное право, которое в современный период имеет черты вежливого харрасмента. Выделены проблемы и перспективы дальнейшего евровливания на уголовное право Украины. Подчеркнута значимость разработки концепции евроинтеграционной политики Украины.

Ключевые слова: европейские новации, уголовное право Украины, адекватность и необходимость влияния, перманентная евро-адаптация, вежливый харрасмент, концепция евроинтеграционной политики Украины.

EUROPEAN INTEGRATION TREND AS “POLITE HARASSMENT” OF UKRAINIAN CRIMINAL LAW

Elena SHOSTAK,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at Criminal Law Department
of National University «Odessa Law Academy»

SUMMARY

Author analyzes the issues of European novations in the sphere of Ukrainian criminal law. The influence of the said is evaluated, along with the quality of the legal material, adopted in the focus of the European development trend, the necessity and adequacy of the European influence on the domestic Ukrainian law, which as of today's situation may be considered as polite harassment. Problems and perspectives of further European influence on Ukrainian criminal law are described. Special emphasis is given to necessity of forming the eurointegration policy of Ukraine concept.

Key words: European novations, Ukrainian criminal law, adequacy and necessity of the European influence, permanent euro-adaptation, polite harassment, eurointegration policy of Ukraine concept.

Постановка проблемы. Современный этап существования такой отрасли украинского права как уголовное право следует охарактеризовать как динамично-трансформационный, если не более прямо как мутационно-адаптационный в разрезе декларируемого сближения с европейским законодательством в сфере уголовной юстиции. Безусловно, роль уголовного права сложно переоценить в любой правовой системе с учетом характера и значимости для государства и общества этой отрасли права и круга отношений, для регуляции которых задействована. В связи с этим, вопросы перманентной адаптации украинского уголовного законодательства к якобы эталонному «европейскому» праву **не теряют своей актуальности.**

Предметом этой статьи является исследование вопроса о влиянии «европейского» вектора трансформации на украинское уголовное законодательство. Анализ привносимых «европейских» новаций, а также оцен-

ка и прогнозирование дальнейшей эволюции уголовного права Украины составят основной интерес этой статьи и являются ее **целью.**

Изложение основного материала. В науке уголовного права вопросы, связанные с его ролью в государстве и влиянии на общество, отдельных индивидов, возможностям его усовершенствования постоянно находятся в фокусе внимания видных ученых Украины, в особенности Ю.В. Баулина, Н.О. Гуторовой, В.А. Навроцкого, Н.А. Мирошниченко, Е.Л. Стрельцова, В.А. Тулякова, Н.И. Хавронюка и других специалистов в сфере уголовного права и уголовной юстиции в целом (**состояние исследования**). Ряд из этих ученых были персонально включены в состав рабочей группы по вопросам развития уголовного права Комиссии по вопросам правовой реформы, деятельность которой основана на Указе Президента Украины № 584/2019 от 7 августа 2019 года. Основной задачей этой рабочей группы по сути является

разработка проекта новой редакции уголовного кодекса Украины (с учетом внедрения института уголовного проступка). И как следует из публичных сообщений профессора Н.И. Хавронюка, то уже в ноябре 2019 года вероятно следует ожидать первую редакцию новоиспеченного проекта уголовного кодекса для ознакомления [1]. Хотя уже и сейчас есть первоначальные исходные постулаты по его структуре и некоторым позициям, все же считаем преждевременным их анализ с учетом отсутствия даже первичного оформленного материала.

Указом Президента Украины № 617/2019 от 22 августа 2019 года были уточнены отдельные аспекты деятельности указанной Комиссии, в том числе и в аспекте перечня ее участников с правом консультативного голоса из числа консультантов и наблюдателей от международных организаций. Примечательно, что всего таких консультантов и наблюдателей 28 человек, из которых 18 человек титульно являются евро-



пейскими инфлюэнсерами, 5 человек – титульно американские представители, остальные 5 – представители международных организаций и один профессор права Вильнюсского университета.

Таким образом, наблюдать за деятельностью и консультировать ответственных вдохновителей новой редакции уголовного кодекса Украины будут ряд представителей зарубежных организаций и индивидуальных экспертов, не являющихся профильными знатоками национального украинского уголовного права, но с учетом «европейского перевеса» активно продвигающих свои апробированные «европейские» нормы и институты в украинское уголовное право. Следует рассмотреть отдельные аспекты обозначенной проблематики.

Действительно ли украинское уголовное законодательство нуждается в перманентных новациях проевропейского вектора?

УК Украины 2001 года был принят как весьма прогрессивный нормативно-правовой акт в сравнении с ранее действовавшим УК УССР 1960 года, вместе с тем впитавшим в себя его основные постулаты и институты. После провозглашения в Украине проевропейских тенденций развития, в том числе и в сфере права, УК Украины стал все больше терять свой традиционный десятилетиями ранее сформированный облик и традиции нормотворчества. Начался по сути процесс шельмования украинского уголовного законодательства как самими украинцами, так и иностранными экспертами, убедительно доказывающими неэффективность тех или иных норм или институтов и актуальную необходимость их перевода на «европейский» лад как предусловия для нормального их функционирования. Вместе с тем, если прагматичным взглядом оценить те юридические конструкции, которые были внедрены в украинскую уголовно-правовую материю благодаря влиянию Проектов ЕС в Украине и деятельности координатора проектов ОБСЕ в Украине, то мало кто из теоретиков права, правоприменителей и рядовых граждан оценят их как действительно эффективные и такие, что вывели украинское уголовное право из состояния прозябания на надлежащий уровень. Под разными соусами интегрируются в отечественную правовую систему

новые «европейские» институты, хотя и явно идущие в разрез с основополагающими принципами и началами уголовного права Украины (к примеру, квазиуголовная ответственность юридических лиц в терминологии кодекса «Меры уголовно-правового характера в отношении юридических лиц» прямо противоречащая принципу личной виновной ответственности). При этом с момента принятия этих норм в 2013 году они были дважды последовательно корректируемы в 2014 и 2015 годах соответственно, что в целом свидетельствует о излишней торопливости украинского законодателя выполнять либерализационные аспекты обновления украинского законодательства в ущерб качеству, без детальной проработки, изучения и соблюдения правил юридической техники при инкорпорации подобного института в УК Украины.

Иные европейские новации касались в том числе и интродукции норм о домашнем насилии, тотальном обновлении составов большинства преступлений в сексуальной сфере, жестоким обращении с животными, в сфере защиты прав журналистов. Достаточно вспомнить также, что «преступления против журналистов» так активно продвигаемые для защиты прав последних и опять же системно «усовершенствованные» в течении года вновь оказались на практике малоприменимыми, так как уже создавали конкуренцию уголовно-правовых норм, имели значительные недостатки с точки зрения конструкции состава по правилам уголовно-правовой законодательной техники, и другие проблемы, что в целом вылилось в невозможность их адекватного восприятия и применения правоприменителями, и в итоге привели к очередной волне разочарования непосредственно заинтересованных в такой уголовно-правовой защите лиц.

Иными словами, навешанные евроновации, принимаемые украинским законодателем до 2018 года носят объективно поспешный, стихийный, местами популистский, и слабый с точки зрения правил конструкции уголовно-правовых норм и их инкорпорации в текст УК Украины согласно правил юридической техники, характер. Следовательно, такие нормы создают больше хаоса и фактически уничтожают

оставшуюся постсоветскую структуру и модель действующего УК Украины, что с учетом защиты прав человека и стабильности уголовно-правового регулирования вряд ли может оцениваться как позитивное влияние.

Следует вспомнить, что правоохранительные органы, как первичные применители УК Украины, должны исполнять возложенные на них конституционные обязанности, в том числе обеспечивая надлежащую защиту граждан от преступных посягательств. Вместе с тем, как сообщают эксперты [2], за 2014–2018 годы не было проведено ни единого координационного совещания на уровне центральных правоохранительных ведомств касательно состояния преступности в стране и мерах по противодействию криминальной обстановке. Более того, как подчеркивается А. Баганцом, борьба с преступностью переросла скорее в пиар-кампанию, а не реальную деятельность правоохранителей. Деятельность по комментированию в интернет-источниках, а не реальная работа. Казаться, а не быть. С учетом имплементации непродуманных (специально или случайно) реформ, преимущественно с европейским бэкстейджем, в сфере уголовной юстиции мы становимся свидетелями тотального паралича здравого смысла и игнорирования учета национального менталитета, юридических традиций и правил законодательной техники в угоду предлагаемых и финансируемых извне новаций.

Global Peace Index в отношении Украины с 2011 года (индекс 69) демонстрирует радикальное обрушение до 2016 года (индекс 156), и по сути временную стабилизацию на этом уровне в 2017 (154) и 2018 (152) годах [3]. Конечно, Global Peace Index включает в себя не только параметры преступности в стране, но так же и ряд существенных других (наличие военных действий на территории государства), однако он весьма иллюстративен в отношении того, насколько безопасной является страна для проживания. В связи с этим, данные манипулятивной официальной статистики преступности в Украине, не могут служить реальным показателем безопасности в стране и реальным маркером эффективности принятых уголовно-правовых новаций.



Прискорбным видится ситуация в которой забываются украинские (постсоветские и более ранние) уголовно-правовые традиции и на фоне сформированных в обществе протестных настроений принимаются на волне еврооптимизма новые законы сомнительного толка. Индоктринация через СМИ в обществе представлений о позитивном образе таких новаций, их потенциала для стабилизации криминогенной обстановки, как мы видим из Global Peace Index, а также реалий жизни граждан в стране, явно преувеличена.

Почему же харрасмент уголовного права Украины? Неужели потенциально эталонное «европейское» может иметь такое негативное влияние?

В контексте статьи термин «харрасмент» употребляется не фактически, а метафорично и логически приспосабливается для обозначения назойливого «европейского» влияния, которое оказывается на украинское уголовное право.

Как правило, харрасмент или харрасмент, означает притеснение или домогательство. Под определение «харрасмент» попадает поведение, нарушающее неприкосновенность частной жизни человека и причиняющее ему вред или неудобства, обычно это относится к действиям сексуального характера в иерархических отношениях — начальника и подчиненного, преподавателя и студентов. То есть, харрасмент – это нежелательное внимание сексуального характера, которое исходит от агрессора с более высоким социальным статусом и унижает жертву. Проблема харрасмента особенно остро возникает в странах, где ярко выражены гендерный дисбаланс и политические системы, основанные на культе грубой силы [4]. В контексте этой статьи европейский харрасмент украинского уголовного права подразумевает настойчивую, последовательную, внешне формально приемлемую и выдаваемую за благостную, деятельность по тотальному нивелированию национального режима уголовно-правового регулирования взамен на предлагаемый новый от субъекта, от которого Украина значительно экономически и политически зависима.

В случае взаимоотношений украинского права и права ЕС отчетливо

наблюдается тенденция, которую можно назвать «вежливый харрасмент», и обоснован этот тезис следующим. Украина, как государство с переходной экономикой, стала объектом геополитических интересов ряда более сильных субъектов, в связи с чем последние реализуют деятельность по назовем это «юридической колонизации». Для Украины этот факт имеет негативный оттенок в аспекте утраты национальной уголовно-правовой идентичности. При этом следует вспомнить, что в структуре ЕС государства категорически отказываются «оптимизировать, гармонизировать, адаптировать» свои национальные уголовно-правовые нормы, считая последние ценностью, результатом правотворчества и работками не одного поколения. Аппроксимация и унификация происходит в рамках ЕС по сути только в рамках отдельных уголовно-процессуальных институтов. Так почему же Украина в угоду более развитому геополитическому субъекту, невзирая на то, что уголовное право является инструментом и символом суверенитета и безопасности, абсолютно приспособленчески сдает свои интересы?

Тем временем ЕС, используя апробированные механизмы, продолжает осуществление «вежливого харрасмента» и продолжает региональную экспансию своего влияния на интересующие территории путем насаждения «европейского» законодательства, при этом формально не замещая государственную суверенность в сфере формирования национальной уголовно-правовой политики. В свою очередь, такая уголовно-правовая аккультурация для Украины исходя из реалий жизни на современном этапе несет больше юридических и практических дисбалансов, что отнюдь не служит утверждению и эффективной защите прав и интересов людей.

Присоединяясь к точке зрения О.Л. Гуртовенко следует подчеркнуть, что существуют компоненты позитивного права, которые по причине несоблюдения балансов на уровне теории приводят и на уровне практики могут привести к частичному или полному коллапсу определенных положений позитивного уголовного права или позитивного уголовного права в целом (заблокировать его/их реализацию).

Такое может иметь место по причинам нарушения «бритвы Оккама» в текстах позитивного уголовного права.

На примере интродуцированных в УК Украины норм о преступлениях против профессиональных прав журналистов, мы абсолютно четко наблюдаем нарушение «бритвы Оккама», когда дублирование уголовно-правовых норм по своему содержанию, создало в том числе нелепую конкуренцию уголовно-правовых норм и крайне негативно сказалась на применении этих норм судами Украины, вызвав очередную волну недовольства в первую очередь у самих журналистов как первичных бенефициаров такой обещанной и долгожданной евро-защиты средствами УК Украины. В конечном итоге, национальное уголовное право имеет то чрезвычайно строгий и агрессивный характер, то абсолютно слабый и недееспособный, что для такой публичной отрасли права и рефлексора суверенитета и безопасности в государстве, вряд ли может быть позитивным.

«Вежливый харрасмент» по отношению к украинскому уголовному праву процветает в том числе и по причинам его прямой зависимости от политической воли управленцев высшего звена. Политические лидеры активно спекулирующие стабилизацией и ростом экономики, потенциальными бонусами от возможной евроинтеграции, создают в обществе образ желанности и необходимости европейских новаций в сфере права. Однако, за годы после принятия т.н. закона о либерализации визового режима, евроновации продолжают, а результаты этих евроноваций имеют весьма сомнительный характер для самих украинцев. Qui bono? Похоже, что точно не гражданам, подпадающие под украинскую уголовно-правовую юрисдикцию.

Таким образом, авторская позиция состоит в том, что европейские новации в сфере уголовной юстиции Украины – это результат региональной геополитической стратегии ЕС, который при этом фактически игнорирует национальные интересы местного населения в сфере суверенной уголовно-правовой идентичности, его традиции и менталитет (по сути по праву сильного или по праву спонсора), при внешне приемлемой форме влияния на ключевых политических фигур, СМИ, активно



продвигающих такой вектор развития в общество и создающих у последнего иллюзию активного, качественного правотворчества и мнимой защищенности подобными нормами.

Куда ведет европейский вектор украинское уголовное право? Чего же следует ожидать украинцам исходя из современных тенденций и реалий?

В эйфории еврооптимизма Верховная Рада Украины, невзирая на здравые возражения своих структурных подразделений в периоды рассмотрения навязанных ЕС законодательных инициатив, руководствуясь политической, экономической или иной необходимостью, реализует свою политическую волю и такие изменения в УК принимаются упорно и с ошеломляющей скоростью. В среднем по наблюдениям за последние несколько лет принимается по 11-12 новых законов в год и около 34 новых редакций существующих статей УК Украины. Исходя из этих параметров следует ожидать, что такая тенденция продолжится и дальнейшая европейская экспансия в том числе. С учетом политической обстановки нет оснований считать, что процесс этот хоть сколько-нибудь замедлится.

Во вторых, следует предположить, что дальнейшие евроновации украинского уголовного законодательства опять таки будут характеризоваться стихийностью принятия, фрагментарностью изменений, непоследовательностью и несоответствием украинской национальной уголовно-правовой традиции (от которой в ближайшие 2-3 года такими темпами не останется и следа в случае принятия разрабатываемого Комиссией по вопросам правовой реформы проекта нового УК Украины под пристальным европейским экспертным взглядом).

В третьих, можно наблюдать дальнейшее ухудшение криминогенной обстановки в стране, неспособность правоохранительных органов и судов применять принимаемые евро-нормы, ведущие к дальнейшему более глубокому кризису уголовно-правового регулирования. При этом, надежды на евроновации как на волшебную таблетку от всех проблем в уголовно-правовой сфере, выглядят и на ближайшую перспективу все такими же наивными и мечтательными. Вместе с тем, политики и СМИ продолжают на фоне упад-

нических настроений в обществе спекулировать этим «опиумом для народа» в своих интересах.

В четвертых, в случае принятия нового УК Украины под руководством европейских экспертов следует констатировать, что возможно первый значительный успех в утверждении реального европейского геополитического влияния и управления путем аппроксимации уголовно-правовых норм (но объективно всей системы уголовной юстиции) будет достигнут. При этом, для локального украинского общества это станет объективной существенной утратой национального суверенитета, хотя последнему это будет приписываться под маской эффективных, современных и соответствующих высоким европейским стандартам реформ.

Выводы. В результате изложенного с весьма пессимистичным для Украины и ее граждан прогнозом, хотелось бы все же обратить внимание политикума на необходимость формирования Концепции евроинтеграционной политики Украины и в рамках сферы уголовной юстиции и уголовного права. В связи с этим, для предупреждения полной утраты национальной уголовно-правовой идентичности и суверенитета, следует разумно пересмотреть возможности и сферы в которых еще допустимо в рамках украинской уголовной юстиции европейская юридическая экспансия. Все это потребует значительных усилий реального, а не декларируемого характера, и при этом замедления, если не полной остановки, принятия изменений в сфере уголовной юстиции на определенный период пока не будет выработана концептуально стратегия и тактика подобных новаций.

Список использованной литературы:

1. Хавронюк Н.И. Реформа уголовного права. Заседание 2. // <https://www.facebook.com/100000651439213/posts/2731280066903681?sfsn=mo>.
2. Баганець О. Злочинність в Україні: статистичні маніпуляції правоохоронців. Аналіз стану злочинності, її структури і динаміки на території країни за 2017 рік (у порівнянні зі статистичними даними за 2009, 2010, 2013–2016 роки) (Частина 1) // <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/zlochynnist-v-ukray->

[ini-statystychni-manipulyatsiyi-pravoohorontsiv-analiz-stanu-zlochynnosti-yiyi-struktury-i-dynamiky-na-terytoriyi-krayiny-za-2017-rik-u-porivnyanni-z-statystychnymy-danymy-za-2009/](https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/zlochynnist-v-ukray-).

3. Глобальный индекс миролюбия // https://ru.wikipedia.org/wiki/Глобальный_индекс_миролюбия#Глобальный_индекс_миролюбия_за_2008-2018_годы.

4. Что такое харрасмент? / <https://vokrugsveta.ua/vopros-otvet/chto-takoe-harrasment-15-01-2018>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Шостац Елена Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Shostak Elena Nikolayevna – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at Criminal Law Department of National University «Odessa Law Academy»

elena@polishchuk.info



УДК 347.73:336.74:004

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОТА ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Андрей ШУЛЬГИН,

аспирант Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства
имени академика Ф. Г. Бурчака Национальной академии правовых наук Украины

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются такие понятия, как «электронные деньги» и проблемы их международно-правового регулирования нормами Европейского Союза. Особое внимание уделено директивам Европейского Союза, посвященным непосредственно электронным деньгам, а также другим нормативно-правовым актам Европейского Союза, направленным на регулирование платежных услуг, которые включают в себя возможность использования электронных денег в качестве платежного средства. Определено, что электронные деньги являются традиционной формой денег, которая проявляется в отдельной форме взаиморасчетов, приближенной к безналичным.

Ключевые слова: деньги, электронные деньги, оборот, эмиссия, эмитент, теория денег, региональный уровень, безналичный расчет, система платежей, финансовые инструменты.

LEGAL REGULATION OF DIGITAL CURRENCY TURNOVER UNDER THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Andrey SHULGIN,

Postgraduate Student of Research Institute of Private Law and Entrepreneurship
of academician F. G. Burchak National Academy of Law of Ukraine

SUMMARY

The article explores such concepts as «digital currency» and the problems of their international legal regulation by the law of the European Union. Particular attention is paid to directives of the European Union dealing directly with digital currency, as well as other regulatory acts of the European Union aimed at regulating payment services, which include the possibility of using digital currency as a means of payment. It is determined that digital currency is a traditional form of money, which manifests itself in a separate form of mutual settlements, close to non-cash.

Key words: money, digital currency, turnover, issue, issuer, money theory, regional level, bank transfer, payment system, financial instruments.

Постановка проблемы. Развитие новых технологий в области оборота электронных денег требует развития законодательной базы как на национальном, так и на международном уровнях. Поскольку универсальный уровень правового регулирования электронных денег отсутствует, примерным является регулирования правом Европейского Союза (далее – ЕС), который осуществляется на региональном уровне. Исследование проблем правового регулирования электронных денег на данном уровне даст возможность не только изучить, но и сделать ряд выводов с целью усовершенствования законодательной базы Украины.

Актуальность темы исследования. Основной проблемой на сегодня является то, что законодательством Украины четко не регламентирован вопрос оборота электронных денег, но с другой стороны вектор развития Украинского законодательства задан

именно в сторону законодательства ЕС, что подтверждается подписанием соглашения об ассоциации между Украиной и странами ЕС в 2014 году. Целью и задачами статьи является определение особенностей оборота электронных денег за правом ЕС, анализ законодательной базы ЕС по вопросам регулирования оборота электронных денег.

Состояние исследования. Методологической основой этой работы выступили общенаучные и специальные методы научного познания. Так, путем использования методов анализа и синтеза было проанализировано понятие электронных денег, выяснены особенности их финансового оборота. Метод историко-правового анализа помог установить эволюцию развития электронных денег как финансового института. Сравнительно-правовой метод использован для определения электронных денег среди «традиционных» денег. С помощью диалектиче-

ского метода удалось выяснить тенденции развития электронных денег и их правового регулирования.

Теоретическую основу работы составляют научные достижения отечественных и зарубежных ученых. Научными разработками в сфере обращения электронных денег, занимались: А. Берентсен, М. Бернкопф, А. Вильфер, М. Вудфорд, А. Гринспен, Н.В. Гришук, А. Генкин, Ч. Гудхард, А.С. Довгерт, М. Кинг, А.С. Кисель, С. Клайн, Б. Коэн, Г. Селджин, Р.А. Майданников, А. Шамраев, Б. Шмит, Л. Уайт, Б. Фридмен, С.И. Шимон и другие.

Изложения основного материала. Такой новый финансовый инструмент, как «электронные деньги», вызывает довольно много вопросов у ученых в области экономики и права, одним из них является вопрос о том, к какой форме взаиморасчетов следует лучше всего отнести электронные деньги: к наличным, или безналичным.



С нашей точки зрения, электронные деньги следует отнести к отдельной форме – электронной, которая по своей сути объединяет признаки наличных и безналичных расчетов, но при одном условии – использования глобальной сети Интернет, как способ передачи этих самых электронных денег.

Более того, электронные деньги также тесно связано с такими понятиями, как «электронная платежная система» и «электронная коммерция». Это исходит из нескольких аспектов, во-первых, среда использования электронных денег – это электронная коммерция, а, как известно, платежи в Интернете осуществляются в основном через электронные платежные системы (например, VISA, MASTERCARD, EasyPay, Portmone и другие). Во-вторых, электронные деньги не требуют отдельной электронной платежной системы для взаиморасчетов в электронной коммерции, поскольку их технический оборот обеспечивает эмитент электронных денег, но в ту же очередь взаиморасчеты между субъектами могут осуществляться только в пределах системы эмитента, если последним не предоставлены другие технические возможности.

Разграничение данных понятий дает нам возможность правильно установить круг субъектов, а также объект и содержание правового регулирования исследуемого вопроса.

Проблема международно-правового регулирования электронных денег, прежде всего была связана с определением электронных денег как средства для осуществления расчетов. По мнению одних ученых электронные деньги следует считать безналичными деньгами (В. Боешотен, Г. Хеббинк) [20, с. 18]; по мнению других ученых электронные деньги следует считать наличным видом расчетов, поскольку они выступают электронным аналогом наличных денег, но выглядят в форме файлов, записанных на носителе (жесткий диск компьютера, смарт-карта), а также содержат характеристику купюры (номинал, серийный номер, дату выпуска, наименование эмитента) и защищается криптографическим протоколом и заверяется электронной подписью эмитента (Д. Чаум [21, с. 41], А.И. Лаврушин [17, с. 35–37]).

Исследователь С.В. Овсейко, осуществляя соотношение электронных денег с наличными и в безналичной форме, определяет следующее: наличную форму сочетает с электронными деньгами то, что с точки зрения информационной системы они выглядят как неперсонифицированные объекты, а сторонами их обращения выступают кредиторы и должники, в то время как отличает то, что наличные деньги должны материальное выражение, и с юридической точки зрения являются вещами [18, с. 5]. Существует также позиция, электронные деньги является новой формой денег, которая находится на стадии развития [15, с. 139].

Позиция автора касательно этого вопроса была определена ранее: электронные деньги следует относить к форме, что близка к безналичной форме расчетов, поскольку их способ использования не предусматривает возможности получения их физических свойств, а их обмен, или же расчеты, требующие наличие оператора электронных денег, в свою очередь характерно именно для безналичной формы осуществления расчетов.

Согласно подходу определения понятия «электронных денег» Европейским центральным банком в 1998 году определено, что электронные деньги – это денежная стоимость, которая хранится в электронном виде на техническом устройстве и может широко использоваться для осуществления платежей предприятием другим, чем эмитент, без необходимости использования при этом банковских счетов, но которая действует как заранее оплаченный инструмент на предъявителя [129].

С учетом этого определения, автор анализирует признаки, присущие электронным деньгам, и демонстрирует, что электронные денежные средства выступают самостоятельным объектом гражданских прав в виде обязательственных прав, существенно отличаются от таких объектов гражданских прав как денежные средства.

Таким образом, электронные деньги – это денежные средства, предварительно предоставлены потребителю оператором электронных денежных средств в целях выполнения денежных обязательств потребителю перед третьими лицами, учитываются опера-

тором электронных денежных средств без открытия банковского счета потребителя, о которых потребитель имеет право давать распоряжения исключительно с использованием электронных средств платежа.

Касательно непосредственно правового регулирования на региональном уровне нормами права ЕС, то в докладе Совета Европейского денежно-кредитного института в 1994 году для определения предоплаченных многофункциональных платежных карточек (электронных кошельков), а также всех подобных технологических продуктов [3] рабочей группой по платежным системам ЕС впервые было использовано термин «электронные деньги». Так, с 1996 года «Банк международных расчетов» при поддержке центральных банков Европы начал осуществлять постоянный анализ развития электронных денег, как следствие, было принято ряд рекомендаций и директив, которые определяли понятие электронных денег и их суть. Соответствующие меры позволили выпускать собственные электронные деньги небанковским структурам, однако при условии, что контроль за такой эмиссией денег, путем лицензирования, а также другими мерами контроля, который будет осуществляться государством (Рекомендация Комиссии № 97/489/ЕС касающаяся сделок, совершаемых с использованием электронных платежных инструментов и, в частности отношений между эмитентом и держателем карт от 30.07.1997 [7] Директива 2000/46/ЕС от 18.09.2000 о регулировании деятельности институтов-эмитентов электронных денег [1]).

Согласно подходу определения понятия «электронных денег» Европейским центральным банком от 1998, электронные деньги – «денежная стоимость, которая хранится в электронном виде на техническом устройстве и может широко использоваться для осуществления платежей предприятием другим, чем эмитент, без необходимости использования при этом банковских счетов, но которая действует как заранее оплаченный инструмент на предъявителя» [4].

Европейский центральный банк и Банк международных расчетов неоднократно подчеркивали, что эмиссия электронных денег, и введения кон-



троля за ней, должно осуществляться с соблюдением четких правил и условий, поскольку неконтролируемая эмиссия электронных денег может негативно повлиять на стабильность финансовой системы и бесперебойное функционирование платежных систем [5].

В контексте вышеуказанных положений Европейским центральным банком в дальнейшем были сформулированы ряд минимальных требований в сфере эмиссии и использования электронных денег [6, с. 1-2]. В частности, такими требованиями являются:

- необходимость эмитентам электронных денег быть объектами пруденциального надзора;
- права и обязанности клиентов, продавцов, эмитентов и операторов должны быть четко определенными и отвечать требованиям соответствующей юрисдикции;
- необходимость в соблюдении защиты электронных денег от подделок;
- схемы по использованию электронных денег должны быть защищены от злоупотребления (например, отмывания денег);
- эмитенты таких денег должны подавать любую необходимую информацию для обеспечения правильной кредитной политики;
- совместимость систем электронных денег;
- обеспечение эмитентами электронных денег гарантий и страхования потерь.

Директива 2000/46/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС о начале и осуществления деятельности учреждениями-эмитентами электронных денег и пруденциальный надзор за ними от 18 сентября 2000 года определяет электронные деньги как денежную стоимость, которая является требованием к эмитенту и которая (i) сохраняется на электронном устройстве; (ii) эмитируется при получении денежных средств в эквивалентном размере не меньшем, чем эмитированная денежная стоимость; (iii) принимается как средство платежа предприятиями, другими чем эмитент» [23].

Важным в этом определении является имеющийся связь между «традиционными» деньгами и электронными, что воплощается в отдельной независимой друг от друга связи. В частности, определено, что электронные деньги в своем эквиваленте должны отвечать,

или быть не меньше стоимости традиционных денег, которые обмениваются и за следствием такого обмена все равно такие деньги можно использовать как средство для платежа. То есть, даже после обмена традиционных денег на электронные главная сущность денег как эквивалента не теряется.

27 июля 2009 года Совет ЕС утвердил новую директиву об электронных деньгах (2009/110/ЕС) [8]. Этой новой директивой было отменено предыдущую Директиву об электронных деньгах (2000/46 / ЕС) с 2000 года и внесены изменения в Директивы о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денежных средств и финансирования терроризма (2005/60/ЕС) и о банковской консолидации (2006/48 / ЕС). С 30 апреля 2011 года положениями новой директивы стали обязательными к исполнению странами-членами ЕС.

Такая директива дает более нейтральное определение электронных денег, а именно подпункт 2 статьи 2 определяет электронные деньги как «денежную стоимость, представленных в форме требования к эмитенту, которые хранятся на электронном устройстве, в том числе магнитном и выпускаются после получения средств с целью осуществления платежных операций и принимаются физическим или юридическим лицом, отличной от учреждения-эмитента электронных денег». Согласно ст. 2 директивы, не только банковские кредитные учреждения имеют право эмитировать электронные деньги, но и любое юридическое лицо.

Определены следующие виды учреждений, которые могут выступать эмитентами электронных денег:

1. Кредитные учреждения (с ограничениями).
2. Специализированные учреждения-эмитенты электронных денег.
3. Почтовые учреждения.
4. Европейский Центральный Банк и национальные центральные банки, если они не выступают в роли кредитно-денежного учреждения.
5. Государства-члены, или их органы региональной и местной власти.

В соответствии со ст. 19 Директивы всем другим физическим и юридическим лицам, кроме вышеупомянутых, запрещено осуществлять эмиссию электронных денег.

Такая директива четко разграничивает понятия кредитных учреждений и учреждений-эмитентов электронных денег. Важно то, что право на эмиссию электронных денег имели не только кредитные учреждения, но и отдельные, специально созданные учреждения.

Касательно видов деятельности, которые разрешены компаниям-эмитентам электронных денег, то новой директивой устанавливается менее жесткие условия относительно деятельности учреждений, эмитируют электронные деньги. Если в соответствии с положениями предыдущей директивы такое учреждение не имело права осуществлять другие виды деятельности, кроме эмиссии электронных денег, то в соответствии с положениями новой директивы и другие виды бизнеса, чем только выпуск электронных денег (ст. 6 Директивы об электронных деньгах от 27.07.2009 года). Перечень платежных услуг, также был расширен, в частности было предоставлено разрешение на объединение вместе с эмиссией электронных средств такой деятельности как сетевая торговля, мобильная связь и тому подобное.

Также следует обратить внимание на Директиву ЕС о платежных услугах 2015/2366/ЕС [2], поскольку директива 2009/110/ЕС ссылается на эту директиву относительно следующих вопросов:

- режима пруденциального надзора за деятельностью учреждений-эмитентов электронных денег;
- перечень платежных услуг, которые могут осуществляться эмитентами электронных денег (перечень приведен в Приложении к Директиве 2007/64/ЕС);
- процедур рассмотрения и удовлетворения жалоб от владельцев электронных денег, не связанных с судебным разбирательством.

С ноября 2009 года директива стала обязательной для всех стран-участниц ЕС. Поэтому, возвращаясь к Директиве ЕС о платежных услугах, отметим, что целью такой директивы было создание единых законодательных условий для развития Единой Зоны платежей Евро (SEPA). Однако, в процессе внесения поправок в директивы были определены и другие цели:

1) Регулирование деятельности платежных институтов, в частности тех



платежных институтов, предоставляющих платежные услуги, и не является при этом банковскими учреждениями и не попадают под регулирование;

2) Защита потребителей и повышение прозрачности платежных операций;

3) Усиление конкуренции путем открытия национальных рынков платежных услуг для новых участников и, таким образом, повышение эффективности работы платежных учреждений.

Таким образом, регулирование оборота электронных денег в ЕС осуществляется Директивой об электронных деньгах 2009/110/ЕС и Директивой ЕС о платежных услугах (2015/2366/ЕС).

Выводы. Электронные деньги является новой формой выражения традиционных денег. Особенность такой формы состоит в физических свойствах электронных денег, в том числе электронные деньги пребывают в цифровой форме, которые закреплены на материальном носителе (сервер, электронная карта).

Так, в ЕС электронные деньги рассматриваются как новое средство платежа, новый вид денег. Это обуславливает необходимость банковского регулирования сферы обращения электронных денег. Именно этим обусловлен отдельный от банковского, либеральный режим нормативно-правового регулирования.

Автором было определено, что Европейский центральный банк и Банк международных расчетов неоднократно подчеркивали, что эмиссия электронных денег, и введении контроля за ней, должно осуществляться с соблюдением четких правил и условий, поскольку неконтролируемая эмиссия электронных денег может негативно повлиять на стабильность финансовой системы и бесперебойное функционирование платежных систем [5].

Проблема существования электронных денег как экономико-правовой категории прежде всего обусловлено отсутствием контроля использования такого эквивалента как «деньги» путем их эмиссии частными субъектами. Фактически отсутствие у стран мира правового механизма контроля обращения и эмиссии денег создает угрозу экономических процессов в мире. Более того, к таким последствиям может при-

вести и несанкционированный государством или международными органами обмен наличных денег на электронную валюту, которая не имеет четкого межбанковского курса. Также следует отметить то, что техническую возможность для существования электронных денег создается частными лицами, уровень взаимоконтроля которых обычно ниже, чем у субъектов публичного права.

Таким образом, рассматривая правовое регулирование оборота и эмиссии электронных денег, было установлено, что универсального международного договора, конвенции или иного международного нормативно-правового акта, который осуществлял бы регулирование электронных денег нет. Так, в настоящее время самым глобальным уровнем международно-правового регулирования электронных денег – является региональный уровень, примером которого является регулирование оборота электронных денег рядом директив ЕС, посвященных непосредственно электронным деньгам и электронной коммерции. Поэтому перспективным направлением исследования в этом вопросе является дальнейший сравнительный анализ правового регулирования оборота электронных денег нормами законодательства Украины с региональными нормами ЕС.

Список использованной литературы:

1. Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions // Official Journal of the European Communities. L 275/39. 27.10.2000. P. 39–43.

2. Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2366/oj>.

3. Working Group Payment Systems, Report to the European Nonetary Institute on prepaid card, 1994.

4. Report on Electronic Money. European Central Bank. August 1998. 51 p.

5. Overview of European Electronic Purse Products. European Committee for Banking Standards. Brussels, March, 2000.

6. Electronic Money System Security Objectives // European Central Bank, Frankfurt at Main. 2003. May. P. 5–6, 8.

7. Commission Recommendation 97/489/EC of 30.07.1997 concerning transactions by electronic payment instruments and in particular the relationship between issuer and holder.

8. Директива Европейского Парламента и Совета Европы № 2009/110/ЕС от 16.09.2009 г / URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a18.

9. Афонина С.В. Электронные деньги : науч. пособ. СПб. 2001. 128 с.

10. Виталий Кравчук, Дмитрий Науменко, Андрей Глибовець. Электронные деньги в Украине. Аналитический отчет. К. : Альфа ППК. 2012. 64 с.

11. Дмитренко Ю.М. Правовые методы регулирования денежного оборота в Украине. Европейские перспективы. 2012. № 4. Ч. 1. С. 193–198.

12. Жириновский В.В. Деньги и цивилизация. М. : Омега, 1997. 453 с.

13. Кортаева Н.В. Электронные деньги: сущность, функции и роль в экономике. Социально-экономические явления и процессы. 2001. № 12. С. 137–141.

14. Кочергин Д. А. Электронные деньги. М. : Маркет ДС. 2010. 325 с.

15. Лаврушин О.И. Деньги, кредит, банки: учебник. М., 2002. 369 с.

16. Овсейко С.В. Электронные деньги на современном этапе развития банковских технологий: дисс. ... канд. экон. наук. Мн. 2010. 25 с.

17. Челноков В.А. Эволюция денег: денежные обращения в эпоху изменений. М. : Финансы и статистика. 2008. 238 с.

18. Boeschoten W.C. Electronic Money, Currency Demand and Seigniorage Loss in the G-10 Countries. De Nederlandsche Bank Staff Report. 1996. № 1. 18 pp.

19. Chaum D. Privacy and Social Protection in Electronic Payment System. The Future of Money in the Information Age. Washington, Cato Institute, 1997. P. 41–49.



20. Electronic money. Consumer protection, law enforcement, supervisory and cross border issues. Basel. BIS. 1997. P. 5.

21. Survey of Developments in Electronic Money and Internet and Mobile Payments. Committee on Payment and Settlement Systems. Bank for International Settlements, Basel. 2004. March. P. 2.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шульгин Андрей Артурович – аспирант Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства имени академика Ф. Г. Бурчака Национальной академии правовых наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shulgin Andrey Arturovich – Postgraduate Student of Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of academician F. G. Burchak National Academy of Law of Ukraine

38092222347shulgin5@gmail.com

NOTIȚE

Culegere și paginare computerizată. Bun de tipar 04.11.2019. Formatul 60x84-1/8. Tipar offset.
Coli tipar conv. 16.97. Tiraj-1020 ex. Imprimat la SRL «Tipocart Print», mun. Chișinău.