

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

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

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

Reconfirmare prin Hotărârea nr. 146 din 27 iunie 2013

Categoria C

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

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 10/2 (298) 2016

Redactor-șef L. Arsene

Colegiul de redacție:

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

Adresa redacției:

Casa presei, et. 5 – 512; 515
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD – 2012,
Republica Moldova
Tel.: 233 790; mob. 069190887;
234 132 (contabilitatea)

E-mail: publicare@legeasiviata.in.ua

Index: RM 77030

© Legea și viața

Pagina web: www.legeazakon.md

www.legeasiviata.in.ua

СОДЕРЖАНИЕ

- Игорь АРТЕМЕНКО. Органы местного самоуправления как участники административного судопроизводства в Украине: вопросы сегодняшнего дня..... 3
- Наталья АСТАПОВА. Эволюция сферы управления человеческими ресурсами: организационный аспект.....8
- Марк БОБРОВСКИЙ. Количественно-качественные показатели умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества в Украине.....13
- Владимир БОРДЕНЮК. Особенности участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.....16
- Роксолана БУТЫНСКАЯ. Представительство профсоюзом прав и интересов работников в коллективных трудовых правоотношениях: теоретические аспекты.....20
- Виталий ГЛУХОВЕРЯ. Правоохранительная сфера Украины как объект реформирования..... 25
- Владимир ГРИНЮК. Договорное (компромиссное) обвинение: постановка проблемы..... 28
- Снежанна ДЕРЖАНОВСКАЯ. Международное сотрудничество как механизм политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине..... 32
- Iryna DUBOK. Public-private partnership in the sphere of culture in Ukraine: staffing..... 37
- Татьяна КОБЗЕВА. Опыт Великобритании в управлении финансовой системой и возможности его использования в Украине.....41
- Юлия КОВАЛЕВА. Применение института налогового оубдсмена в качестве альтернативного способа разрешения налоговых споров..... 44
- Марина КОСТЕНКО. Типы и причины конфликтных ситуаций при расследовании преступлений, совершаемых организованными преступными группами..... 48
- Valeriia KOKHAN, Iryna PIDKURKOVA. Using citizen report cards for assessing certain aspects of judicial activities..... 52
- Дмитрий КУЗНЕЦОВ. Особенности рассмотрения апелляционной жалобы на решения суда первой инстанции, которые приняты в порядке сокращенного производства.....55
- Юрий КУЧИНСКИЙ. Характеристика понятия и видов военного имущества согласно законодательству Украины..... 58
- Ольга ЛИЗУНОВА. Международно-правовые основы информационного обеспечения выборов..... 62
- Владислав ЛИСНЯК. Вариация налогового давления как правовая форма реализации стимулирующей функции налога..... 65

Карина МАХАТАДЗЕ. Уголовная ответственность за преступления в медицинской сфере, связанные с неоказанием помощи..... 69

Pavlo MELNYK. Criminal-law counteraction of criminality in Ukraine during 1960th..... 73

Елена ЧЕРВЯКОВА, Юлия МЕХ. Протокол об административном правонарушении как документ: существенные признаки и требования, предъявляемые к нему..... 77

Светлана ОБОЛЕНСКАЯ. О законодательном обеспечении производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине..... 81

Александр ПОКЛАД. Зарубежный опыт реализации отдельных форм общественного контроля за деятельностью полиции и пути его осуществления в Украине..... 86

Александр ПРИЖБИЛО. Импульсивные преступления и психические состояния лиц, провоцирующие их совершение.....90

Богдан РЕБРИШ. Теоретические аспекты правового регулирования недобросовестной конкуренции в международном частном праве..... 94

Ольга РОЗГОН. Сущность и признаки правоотношений между лицами, проживающими одной семьей без регистрации брака: украинский и зарубежный опыт..... 100

Виктория РОМАЩЕНКО. Правовое регулирование информационного общества: деятельность Европейского Союза.....104

Ирина СУХОВЕТРУК. Сущность и структура правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции..... 108

Елена ТКАЧЁВА. Теоретическое определение общественной опасности личности преступника..... 113

Наталья ТКАЧЕНКО. Процессуальные особенности участия субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве.....116

Богдан ФАСИЙ. Субсидиарное применение норм гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям.....119

Василий ФЕЛИК. Международно-правовое регулирование профилактической деятельности Национальной полиции Украины..... 123

Валерия ФЕТИСЕНКО. Международное научно-техническое сотрудничество в универсальных международных договорах.....127

Виктор ШЕВЧУК. Перспективы применения технологического подхода для построения и реализации тактических операций в криминалистике.....131

Тарас ЩУРАТ. Правовые проблемы выполнения специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации..... 136



ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УЧАСТНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ: ВОПРОСЫ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

Игорь АРТЕМЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, докторант
Одесского государственного университета внутренних дел

Summary

The article proved that the content relationships that develop with the participation of local authorities in administrative proceedings, the latter defined as the commission of authority or official of local government proceedings in administrative proceedings based on the powers conferred substantive law that defines the legal status of the relevant body public authorities to implement these powers in procedural order and legality. Emphasized that to determine the status of local government as members of the administrative proceedings of administrative procedural legal category, which is manifested in the course of administrative proceedings to ensure the rights, freedoms and interests of individuals and legal persons in public law relations in the interests of local communities.

Key words: local governments, participants of administrative justice, public-legal relations, administrative procedural legal, administrative, legal standing.

Аннотация

В статье доказано, что из содержания правоотношений, складывающихся по поводу участия органов местного самоуправления в административном судопроизводстве, последнее определено как совершение органом местного самоуправления процессуальных действий в административном судопроизводстве на основании полномочий, предоставленных материальным законом, определяющим правовой статус соответствующего органа публичной власти, в целях реализации этих полномочий в процессуальном порядке и обеспечения законности. Отмечено, что для определения статуса органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства существует категория административной процессуальной правосубъектности, которая проявляется в процессе осуществления административного судопроизводства в целях обеспечения прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений в интересах территориальной громады.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, участники административного судопроизводства, публично-правовые отношения, административная процессуальная правосубъектность, административная процессуальная правоспособность.

Постановка проблемы. Органы местного самоуправления как субъекты публичной администрации, наделённые законодательно определённым объёмом публичных полномочий, решают задачи и выполняют функции публичного содержания, вступают в административно-правовые отношения, которые возникают как внутри самого органа местного самоуправления, так и между ним и другими субъектами. Органы местного самоуправления уполномочены быть активными участниками правоотношений, которые возникают в социально-культурной, экономической, административно-политической и других публичных сферах соответствующей административно-территориальной единицы [1, с. 149].

В соответствии со ст. 3 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ) одной из сторон дела административной юрисдикции является орган местного самоуправления, его должностное или служебное лицо, а субъектом властных полномочий – также орган местного самоуправления, его должностное или

служебное лицо при осуществлении властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе и на выполнение делегированных полномочий. В то же время спорные вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления как субъектов административного права Украины, рассматриваются в порядке административного судопроизводства местными общими судами как административными судами (ст. 18 КАСУ) и административными судами Украины. При этом органы местного самоуправления Украины выступают в качестве ответчика, хотя законодательство предусматривает возможность их участия также в качестве истца, третьей стороны, хотя в большинстве случаев эти органы – ответчики, что и вполне понятно, учитывая, что задачу административного судопроизводства необходимо рассматривать в контексте защиты прав, свобод и интересов лица в публично-правовых отношениях от нарушений со стороны публичной администрации [2, с. 140].

Следовательно, органы местного самоуправления как субъекты публич-

ной администрации осуществляют предусмотренные национальным законодательством полномочия в административно-правовых отношениях, решая дела местного значения и представляя общие интересы территориальных громад [1, с. 156].

Актуальность темы. Теоретическую основу исследуемой проблематики составляют труды таких учёных-юристов, изучавших проблемы развития науки административного процесса, как В.Б. Аверьянов, Н.В. Александрова, А.М. Бандурка, А.А. Банчук, В.М. Бевзенко, Е.Ф. Демский, Е.В. Джафарова, С.В. Кивалов, Т.А. Коломеец, А.Т. Комзюк, Р.А. Куйбида, В.К. Матвийчук, Р.С. Мельник, А.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, Е.П. Рябченко, М.И. Смокович, Н.М. Тищенко, М.И. Цурка.

Научный потенциал учёных в исследуемом направлении касался в основном проблем развития общетеоретических категорий или отдельных аспектов осуществления административного судопроизводства. Актуальность нашей научной статьи основывается на необходимости совершенство-



вания действующего административно-процессуального законодательства, ведь органы местного самоуправления занимают самостоятельное место в административном судопроизводстве Украины, защищая права территориальных громад в сфере их общих интересов.

Итак, **целью статьи** является изучение особенностей работы органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства Украины.

Изложение основного материала исследования. Судебные споры физических и юридических лиц с органами местного самоуправления стали в Украине достаточно распространенным явлением. В случаях, когда суд решает спор в пользу частного лица и признает незаконным правовой акт совета или его исполнительных органов, такое решение может принять значительную огласку и существенно подорвать авторитет органа местного самоуправления, а также негативно сказаться на рейтинге соответствующих должностных лиц и политических сил, которые участвовали в принятии этого акта. В конечном итоге это приводит к потере доверия к ним со стороны жителей территориальной громады и к тому, что их не поддерживают на очередных местных выборах [3, с. 9].

Вышеупомянутое побуждает к исследованию органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства. Как справедливо подчеркивает И.Я. Рушак, на современном этапе развития и реформирования административного судопроизводства в Украине особую важность приобретает вопрос совершенствования его административно-правового регулирования с участием органов местного самоуправления и их должностных лиц. Повышение эффективности административно-правового регулирования порядка и форм участия органов местного самоуправления и их должностных лиц в административном судопроизводстве зависит от таких ключевых факторов: во-первых, улучшение административно-правового обеспечения административного судопроизводства в целом; во-вторых, развитие и обновление административно-правовых основ функционирования институтов местного самоуправления в

контексте децентрализации публичной власти; в-третьих, совершенствование административно-правового статуса органов местного самоуправления и их должностных лиц как участников по делам административной юрисдикции [4, с. 207–208].

Учитывая изложенное и анализ нормативно-правовых актов, мы можем констатировать, что органы местного самоуправления чаще всего принимают участие в судебном процессе: во-первых, с целью защиты прав и интересов территориальной общины как истец или ответчик в споре с другим органом власти; во-вторых, в качестве ответчика по иску физического лица или юридического лица (предприятия, учреждения, организации) об обжаловании решений, действий или бездействия соответствующего органа, его должностного или служебного лица. В то же время в конкретно определенных законом случаях орган местного самоуправления может инициировать дело путём подачи иска юридическому или физическому лицу – речь идёт о делах об ограничении свободы мирных собраний или о принудительном отчуждении земельных участков, других объектов недвижимости, расположенных на них, по мотивам общественной необходимости [3, с. 9; 5].

Исследуя органы местного самоуправления как участников административного судопроизводства, стоит обратить внимание на то, что правовое положение участников административного судопроизводства урегулировано гл. 5 КАСУ [5]. Нормами этой главы установлен состав участников административного судопроизводства и их процессуальные права и обязанности. При рассмотрении вопроса об участниках административного судопроизводства прежде всего необходимо остановиться на соотношении нескольких отдельных понятий, используемых в КАСУ. Во-первых, это касается таких понятий, как «участники административного судопроизводства» и «участники административного процесса». Известно, что термин «административный процесс» трактуется в юридической литературе неоднозначно [6, с. 264].

Согласно ст. 3 КАСУ административное судопроизводство определяется как деятельность административных судов по рассмотрению и разрешению

административных дел в порядке, установленном настоящим Кодексом [5]. То есть участниками административного (судебного) процесса являются участники правоотношений, которые возникают, изменяются и прекращаются при осуществлении административным судом рассмотрения и решения административных дел в порядке, установленном КАСУ [6, с. 264].

Поскольку судебный административный процесс реализуется в процессуальной форме, следует обратиться к научным работам учёных-административистов по определению содержания категорий «субъекты процесса (производства)», «участники процесса (производства)», «субъект административного процесса». Так, О.В. Кузьменко предлагает определить субъекта административного процесса как носителя прав и обязанностей по реализации процессуальной деятельности в сфере публичного управления, который способен предоставленные права касательно процессуальной деятельности реализовывать, а возложенные на него обязанности – выполнять [7, с. 176].

В свою очередь, О.В. Бачун говорит о соотношении категорий «субъект административного процесса» и «участник административного процесса». Учёный отмечает, что выделение субъекта и участника административного процесса через соответствующее его участие (потенциальное или реальное) в определенной процессуальной деятельности представляется сомнительным, ведь и субъекты, и участники приобретают определенный статус и реализуют статус в процессуальных правоотношениях. При этом объединяющей категорией, как считает учёный, является субъект административного процессуального права как абстрактное лицо в административных процессуальных отношениях в социально-правовом смысле, которое может принять участие и участвует в административном судопроизводстве [8, с. 16, 18].

Кроме того, О.В. Бачун выделяет социально-правовое содержание и конкретно-юридическое значение категории «субъект административного судопроизводства». С социально-правовой точки зрения указанная категория представляется правовой абстракцией, определяет правовое положение лица в отношениях по поводу защиты его



прав, свобод и интересов средствами административного судопроизводства. В конкретно-юридическом смысле субъект административного судопроизводства определен индивидуализированным лицом – носителем прав и обязанностей в административных процессуальных отношениях по поводу отправления правосудия административными судами [8, с. 17–19].

Среди научных работ системного характера, направленных на осмысление сущности этого термина и особенностей субъектов властных полномочий в административном судопроизводстве, можно назвать монографию В.М. Бевзенко «Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми» [9]. В.М. Бевзенко предлагает собственное определение понятия «субъект властных полномочий», под которым понимает уполномоченного государством субъекта (политического деятеля, орган, должностное или служебное лицо, предприятие, учреждение, организацию и т. п.), который на основе действующего законодательства и в соответствии с ним осуществляет управленческое или регулятивное воздействие как на общество в целом, так и на его отдельные элементы (группы, институты и т. д.) [9, с. 115]. Однако такое определение термина не лишено противоречий, поскольку КАСУ к субъектам властных полномочий относят органы местного самоуправления, которые, как известно, представляют интересы территориальных общин. Автор же ограничивает круг субъектов властных полномочий только теми, которые уполномочены государством. Кроме того, предприятия, учреждения, организации могут выступать и как субъекты частного права [10, с. 53–54]. Как следствие существования определенных спорных моментов, возникает вопрос о том, кто именно из субъектов властных полномочий должен вступать в административное судопроизводство: орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо, другой субъект при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства [10, с. 54]. Несмотря на существование определенных критических оговорок относительно концепции В.М. Бевзенко, она

может служить началом дальнейшего научного поиска в направлении, в частности, в целесообразности использования самого термина «субъект властных полномочий».

Учитывая все вышеизложенное, можно сделать вывод о тождественности понятий «участники административного судопроизводства» и «участники административного (судебного) процесса».

Важным условием получения статуса участника административного процесса является владение лицом таким признаком, как административная процессуальная правосубъектность. Известно, что наличие административной процессуальной правосубъектности является важнейшей предпосылкой возникновения правоотношений, складывающихся при осуществлении административного судопроизводства [6, с. 267]. Анализ положений ст. 48 КАСУ даёт основания считать, что административная процессуальная правосубъектность – это категория, которая содержит в себе административную процессуальную правоспособность и административную процессуальную дееспособность [5].

Анализ ч. 1 ст. 48 КАСУ даёт возможность определить, что административная процессуальная правоспособность – это способность иметь процессуальные права и обязанности в административном судопроизводстве. Она признаётся за всеми гражданами Украины, иностранцами, лицами без гражданства, а также за органами государственной власти, другими государственными органами, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, являющимися юридическими лицами [5]. Административно-процессуальная правоспособность является производной от административной правоспособности. В то же время важно отметить, что для участия в административном процессе, кроме общей административной процессуальной правоспособности, необходимо также наличие «конкретной административной процессуальной правоспособности», то есть правоспособности для участия в данном конкретном деле [6, с. 267].

Сторонами в административном процессе во всех делах, содержащих публично-правовой спор, являются истец и ответчик, а по делам особого производства – заявитель и сторона, к которой применяются принудительные меры. Стоит отметить, что ответчиком по административному делу является субъект властных полномочий, а в случаях, предусмотренных законом, ответчиками являются и другие лица, к которым обращено требование истца [11, с. 26]. Согласно ст. 3 КАСУ под субъектами властных полномочий в административном процессе подразумеваются орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностные или служебные лица, другие субъекты при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий [12, с. 181].

Как уже отмечалось, в перечень субъектов властных полномочий включаются и органы местного самоуправления, осуществляющие властные полномочия на основании Законов Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] и «О службе в органах местного самоуправления» [14] и в соответствии с ними.

Обращение к ч. 2 ст. 17 ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАСУ даёт возможность утверждать, что органы местного самоуправления могут возбуждать в административном суде дело, выступая истцом. Однако, как отмечает В.М. Бевзенко, участие органов местного самоуправления в административном судопроизводстве свидетельствует о противоречивости и несогласованности некоторых норм такого законодательства, нелогичности осуществления этими субъектами административной процессуальной правосубъектности истца [9, с. 16, 373].

Согласно ч. 1 ст. 182 КАСУ органы местного самоуправления наделены после получения сообщения о проведении собраний, митингов, шествий, демонстраций и т. д. правом обратиться в окружной административный суд по своему местонахождению с иском о запрете таких мероприятий или о другом ограничении права на мирные собрания (о месте или времени их проведе-



ния и т. п.) [5]. Однако, как справедливо отмечает И.Я. Рушак, эта административно-процессуальная норма противоречит сущности местного самоуправления в Украине, которая заключается в способности территориальной общины самостоятельно или под ответственность органов местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины (ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине») [4, с. 37].

То есть административно-процессуальной нормой (ч. 1 ст. 182 КАСУ) для органов местного самоуправления предусмотрена возможность обращаться в административный суд об ограничении права на мирные собрания, и в то же время нормой материального права (в частности ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине») закреплена способность этих органов решать вопросы местного значения [4, с. 37]. В подтверждение вышесказанного Ю.Г. Харченко отмечает, что процессуально-правовая возможность органов местного самоуправления обращаться в административный суд с заявлением об ограничении конституционного права жителей территориальной общины, объединённых в местном самоуправлении, искажает основное назначение, главную идею местного самоуправления – защиту и решение вопросов местного значения [15, с. 115].

Кроме того, несогласованность содержания ч. 1 ст. 182 КАСУ с некоторыми нормами Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] заключается в том, что в Законе вообще отсутствует указание о возможности органов местного самоуправления обратиться в административный суд с иском о запрете проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций или о другом ограничении права на мирные собрания (о месте или времени их проведения и т. д.). Только в ст. ст. 42, 43, 55, 71 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] прямо или косвенно предусмотрено право органов местного самоуправления, их должностных лиц обращаться в суд о признании незаконными актов органов исполнительной власти, других

органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальной общины, а также полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления.

Итак, с целью устранения несоответствий и несогласованности норм действующего процессуального законодательства необходимо осуществить ряд мероприятий, которыми, по мнению учёных, можно обеспечить принципы и основные задачи местного самоуправления и административной юстиции, а именно: исключить из перечня заявителей, уполномоченных обращаться в административный суд с иском о запрете проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций, органы местного самоуправления; принять законодательный акт, который бы регулировал порядок организации и проведения мирных собраний в Украине и процедуру проверки общими судами законности такой организации и такого проведения [16, с. 375; 4, с. 37].

Органы местного самоуправления в административном судопроизводстве могут участвовать в качестве третьего лица и, соответственно, вправе пользоваться правами и обязанностями, предусмотренными ст. 49 КАСУ, а также в случае приобретения правосубъектности третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет спора, – правами истца. В случаях, установленных законом, органы местного самоуправления, могут обращаться в административный суд с административными исками о защите прав, свобод и интересов других лиц и участвовать в этих делах [4, с. 37].

В свою очередь, органы местного самоуправления могут быть привлечены судом к участию в деле в качестве законных представителей или вступить в дело по своей инициативе с целью выполнения возложенных на них полномочий (ч. ч. 1, 3 ст. 60 КАСУ). Отсюда следует, что еще одной формой участия органов местного самоуправления в административном судопроизводстве является выполнение ими представительских функций. Признаком этой формы участия органов местного са-

моуправления является сугубо императивная природа, то есть представительство, осуществляемое органами местного самоуправления, основывается лишь на нормах законодательства и возникает в результате выполнения возложенной на них обязанности по защите законных интересов территориальной общины, отдельных жителей села, посёлка, города, района, области [16, с. 16, 376].

В данном случае предусмотрено две формы участия органов местного самоуправления в процессе: путем привлечения их судом как законных представителей и по собственной инициативе [17, с. 201]. Согласно ч. 3 п. 15 ст. 42 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [13] сельский, поселковый, городской головы обращаются в суд о признании незаконными актов других органов местного самоуправления, местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права и интересы территориальной общины, а также полномочия совета и его органов. Аналогичные полномочия предоставлены ч. 6 п. 16 ст. 55 указанного Закона председателю районного, областного, районного в городе совета. Он по решению совета обращается в суд относительно признания незаконными актов местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальных общин в сфере их общих интересов, а также полномочия районных, областных советов и их органов. Отсюда следует сделать вывод, что органы местного самоуправления вправе возбудить административное дело в защиту интересов лиц лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Выводы. Исходя из содержания правоотношений, складывающихся по поводу участия органов местного самоуправления в административном судопроизводстве, последнее можно определить как совершение органом местного самоуправления процессуальных действий в административном судопроизводстве на основании полномочий, предоставленных материальным законом, определяющим правовой статус соответствующего



органа публичной власти, с целью реализации этих полномочий в процессуальном порядке и обеспечения законности. В свою очередь, органы местного самоуправления как участники административного судопроизводства вправе принимать как истец, ответчик, третьи лица и представители сторон.

Для определения статуса органов местного самоуправления как участников административного судопроизводства существует категория административная процессуальная правосубъектность, которая проявляется в процессе осуществления административного судопроизводства в целях обеспечения прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений в интересах территориальной громады.

Список использованной литературы:

1. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
2. Коломоєць Т.О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : [моногр.] / Т.О. Коломоєць, П.Д. Матвієнко. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – 256 с.
3. Що треба знати службовцям місцевого самоврядування про суди : практичний посібник для керівників органів місцевого самоврядування та юридичних служб / [Р.О. Куйбіда, Т.В. Руда, Г.О. Лиско, А.М. Школик]. – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 112 с.
4. Рушак І.Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.Я. Рушак. – К., 2016. – 274 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Топор І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства : проблеми теорії / І.В. Топор // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – С. 264–271.
7. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [моногр.] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
8. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Бачун. – К., 2010. – 206 с.
9. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [моногр.] / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
10. Заяць В.С. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Заяць. – Ірпінь, 2011. – 221 с.
11. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Руденко. – Х., 2006. – 209 с.
12. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : [підруч.] / [С.В. Ківалов, І.О. Карпузова, А.Ю. Осадчий]. – О. : Фенікс, 2014. – 342 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
15. Харченко Ю.Г. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування / Ю.Г. Харченко // Право та державне управління. – 2012. – № 3. – С. 113–116.
16. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Бевзенко. – Х., 2010. – 463 с.
17. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.



ЭВОЛЮЦИЯ СФЕРЫ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

Наталья АСТАПОВА,

аспирант кафедры регионального управления,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины, г. Киев

Summary

The history of the development of human resources was covered, the basic approaches in the theory of human resource management were selected, the evolutionary path of the sphere of human resource management was considered from the traditional model of personnel management to the concept of the relationship to the staff as its most important resource, the basic components of organizational management mechanism and its versatility were identified, the accent was made on an integrated approach to improving the institutional mechanism of human resources management in the article.

Key words: human resource management, organizational structure, management system, development of human resources, components of organizational mechanism.

Аннотация

В статье освещается история развития человеческих ресурсов, выделены основные подходы в теории управления человеческими ресурсами, рассмотрен эволюционный путь сферы управления человеческими ресурсами от традиционной модели управления персоналом до концепции отношения к персоналу как к ее важнейшему ресурсу, определены основные составляющие организационного механизма управления и его многосторонность, сделан акцент на комплексном подходе к совершенствованию организационного механизма управления человеческими ресурсами.

Ключевые слова: управление человеческими ресурсами, структура управления, система управления, развитие человеческих ресурсов, составляющие организационного механизма.

Постановка проблемы. Управление человеческими ресурсами в современном мире не только рассматривается как фактор затрат, но и все больше воспринимается как ценная инвестиция. Проанализировав опыт большинства европейских стран, мы можем наблюдать расширенную тенденцию перехода от общего к более индивидуальному управлению персоналом, с учетом индивидуальных показателей, компетенций, навыков, индивидуальных подходов и ноу-хау. Примерами этого могут служить более гибкая модель использования рабочего времени, возрастающее значение аттестации персонала, сюда также можно отнести снижение значения принципа старшинства. Изменчивое и более индивидуализированное современное гражданское общество требует все больше новых идей для реализации потребностей относительно содержания работы, мобильности, а также сочетания личной, семейной и профессиональной жизни.

Если вернуться к истокам развития научной мысли в области управления человеческими ресурсами, то можно сказать, что официально она начала формироваться в 1900 г. (вместе с образованием первой организации) [2].

Человеческие ресурсы являются основным двигателем экономической

системы, где всегда присутствуют стратегический (управление человеческими ресурсами) и оперативный (управление персоналом) аспекты.

Следует отметить, что, несмотря на достаточно обширную информацию о теории организационного управления, сегодня недостаточно исследованы его механизмы.

Актуальность темы. Исследование комплексного подхода к совершенствованию организационного механизма управления человеческими ресурсами составляет важнейшую основу долгосрочных преимуществ. Главные особенности: люди наделены интеллектом, их участие в производственном процессе носит сознательный и эмоциональный характер, при котором обязательно следует учитывать интересы человека, организации, региона и общества.

Предметом нашего научного исследования будет сфера управления человеческими ресурсами (далее – УЧР) в области организационного механизма.

Итак, **целью статьи** является совершенствование сферы УЧР через организационный механизм управления.

Объектом исследования будут человеческие ресурсы, которые одновременно являются производителями и потребителями материальных и духовных благ.

Субъектами в УЧР выступают государство, государственные органы, трудовые коллективы, профессиональные союзы и организации третьего сектора (общественные организации).

Изложение основного материала исследования. Если окунуться в историю исследования в области научного управления развитием человеческих ресурсов, то можно сказать, что одним из первых, кто подчеркнул важность гуманизации процесса управления, был Р. Оуэн (1771–1858 гг.), заявивший, что «его рабочие – «живые машины» – столь же важны для фабрики, как и «неживые машины», и также нуждаются в уходе» [2].

Основоположником первой классической школы управления человеческими ресурсами стал Фредерик Уинслоу Тейлор (1885 г.). В основе его учений лежали такие принципы, как плата человеку, установление расценок на основе точного знания и единообразия расценок. Он рассматривал работников как наиболее эффективное средство выполнения поставленных задач, сформулировал важный вывод о том, что работа по управлению – это специальность и что организация в целом выигрывает, если каждая группа работников сосредоточится на том, что она умеет делать лучше всего. Он вы-



делил четыре группы управленческих функций: выбор цели, выбор средств, подготовка средств и контроль результатов [4]. Однако Ф. Тейлор рассматривал работников не как личностей, а как наиболее эффективное средство выполнения поставленных задач, он лишь усовершенствовал систему материального стимулирования, в то время как для более успешного, эффективного управления мотивацией необходимо было еще изучать и совершенствовать человеческие взаимоотношения, их психологические и адаптационные особенности.

Идеи Ф. Тэйлора находят свое продолжение и развитие у Анри Файоля, принципы которого прежде всего ориентированы на условия, более благоприятные для осуществления демократических отношений. Помимо процедурных условий эффективного управления (разделение труда, единство распорядительства, единство руководства, дисциплина, иерархия, централизация), речь уже идет о построении более совершенного социального организма, способного к саморазвитию на основе сочетания власти и ответственности, подчинения частных интересов общему делу, справедливости, развития инициативы (включая самое широкое привлечение персонала к разработке решений), единения персонала, то есть солидарности в организации [1, с. 25].

Справедливо будет сказать, что Анри Файоль как основатель классической административно-функциональной школы (1841–1925 гг.) в своих трудах заложил основы методологии современного менеджмента и УЧР, а также рассмотрел четырнадцать принципов управления, лежащие в основе эффективного функционирования управленческого механизма: разделение труда, власть и ответственность, дисциплина, единоначалие, единство действий, подчинённость интересов, вознаграждение, централизация, иерархия, порядок, справедливость, стабильность персонала, инициатива и корпоративный дух [8].

Представителями этой школы были такие известные ученые, как, в частности, Г.Ф.Тейлор, Г. Гант и супруги Гилбреты, Г. Форд, Дж. Муни, Э. Брэнч, М. Вебер, Р. Шелтон, которые сделали много для того, чтобы менеджмент и научный подход получили всеобщее

признание. Однако, изучая вопросы эффективности труда, построения продуктивно работающих организаций, некоторые исследователи чувствовали, что резервы для этого следует искать не только в методах и технологиях управления, но и в самом человеке [4].

Продолжил исследования в данной области Элтон Мэйо – основатель школы «человеческих отношений», суть концепции которого состоит в том, что сама работа и производственный процесс имеют для рабочего меньшее значение, чем его социальное и психологическое положение на производстве. Его исследования привели к разработке принципов и применению приемов консультирования и тестирования работников в организациях, из чего можно сделать вывод, что все проблемы производства и управления должны рассматриваться с позиции человеческих отношений. Последователи этой школы (А. Райс, Г. Саймон, А. Маслоу, Р. Лайкерт, Р. Акофф и др.) считали, что непосредственными мотивами деятельности людей лишь частично служат потребности, которые можно удовлетворить с помощью денег. При благоприятном моральном и психологическом климате люди очень отзывчивы на заботу со стороны администрации, и, если им создать соответствующие условия, они автоматически будут трудиться более продуктивно [4].

Представитель этой школы Д. Мак-Грегор выдвинул два подхода к организации управления: принуждение и поощрение («кнул и пряник») и создание условий работникам для самостоятельности, инициативы, изобретательности в достижении целей организации.

В конце 1950-х гг. некоторые представители этой школы выделились в школу «поведенческих наук» (бихевиористскую школу) (от англ. behaviour – поведение) и разработали несколько теорий мотивации, одной из которых является иерархическая теория потребностей Абрахама Маслоу.

Возвращаясь к сфере УЧР, хочется также уделить внимание 1930-м гг., когда принятие нескольких крупных законов о труде привело к росту профсоюзов. И уже в 1950-е гг. начался рост влияния профессиональных союзов на взаимоотношения с руководством и подразделениями, занимающимися вопросами УЧР.

Именно тогда ведение учета заработной платы, пенсионных начислений, поддержание связей с учебными заведениями, а также организация корпоративного отдыха для сотрудников очень часто стали основными задачами кадровых служб. В итоге с введением должности заместителя руководителя по УЧР роль кадровых служб становится более значимой [6].

Проблемы в сфере УЧР были одними из новых для общественных организаций, которые часто называют «третьим сектором» или некоммерческими организациями. В одних странах их еще называют неправительственными, в других – общественными, в третьих – добровольными или неприбыльными.

Традиционный подход к УЧР – это работа с кадрами. Основной приоритет здесь – «максимум эффекта из каждого рабочего места». Он обусловлен главной целью – наиболее рациональным способом произвести продукт (внешний результат работы группы, которую можно назвать «группой эффективности»). За рациональное проектирование деятельности отвечают специалисты-управленцы. Отдельный работник оказывается «по ту сторону» проектирования и, стало быть, наедине со своим собственным эгоистическим интересом. Именно поэтому он нуждается в постоянном внешнем контроле, жесткой «привязке» к функциональному рабочему месту (должностные инструкции, квалификационные требования и т. п.), ограничениях активности [9].

Такой подход к УЧР возник не потому, что его авторы считали, что человек в принципе не может обладать творческими способностями, интеллектом, желанием сделать работу как можно лучше. Рассматривалась позиция работника – эгоистическая, антиобщественная по своей функции, в отличие от позиции управленца, чья функция – добиться общего блага наиболее эффективным образом. В такой постановке работника делали таким, чтобы им нужно было управлять. Человек может быть в «рабочем состоянии» только тогда, когда он свободен, а свободным нельзя быть в одиночку: открытие человеком своей свободы возможно только в ситуации групповой деятельности. Этот момент осознания свободы и нужно уметь «растормозить». Так возникает тема лидерства. Задача лиде-



ра – открывать доступ к человеческой мотивации. Лидер – тот, кто умеет понять человеческие ресурсы – этот разнообразнейший набор знаний, умений и опыта – как общие ресурсы группы. Лидер берет на себя всю полноту ответственности за обеспечение взаимных контактов. Концепция группового лидерства предполагает, что члены группы принимают функции лидера в той или иной области коллективной деятельности. Лидерские навыки, которые помогают в работе группы – это сопереживание, умение внимательно слушать, «выуживая» в разговоре точки соприкосновения; умение поддерживать интерес и энтузиазм. Лидер помогает развить сознание своей силы в участниках группы, показывает, что общественность способна изменять существующие социальные институты. Функция лидера состоит в том, чтобы эффективно концентрировать и использовать силу, внутренне присущую группе, а не влиять «сверху» своим авторитетом [9].

В современном мире лидер должен уметь делегировать, сотрудничать, информировать, общаться, привлекать людей к труду в соответствии с их способностями, оценивать, продвигать, мотивировать, ставить цели, координировать, критиковать, определять результативность, самообучаться и меняться. И это только несколько из составляющих основу лидерства.

Если мы вернемся к теории УЧР, то сможем сказать, что во второй половине XX века выделились три основных ее подхода.

Экономический подход, в котором ведущее место отводится технической подготовке работников на предприятии, а не управленческой.

Организационный подход, который сформировал новый взгляд на персонал, в котором организация рассматривается как живая система, плотно упакованная и неразрывно связанная с окружающей средой, как совокупность элементов, соединенных линиями управления, коммуникации и контроля. В целом он фиксировал внимание на таких ключевых моментах:

- необходимость учета специфики окружающей среды, в которой функционирует организация;

- понимание организации как взаимосвязи внутри- и межорганизацион-

ных подсистем, выделение ключевых подсистем и анализ способов управления их отношениями со средой;

- необходимость баланса подсистем и устранения дисфункций.

В организационном подходе для повышения эффективности УЧР необходимо выработать у рабочих мультивариантный подход, анализируя возникшие проблемы, инициировать дискуссии между сторонниками различных точек зрения, что приведёт к переосмыслению целей организации, культивировать у рабочих такие качества, как открытость и рефлексивность, создавать организационные структуры и поддерживать процессы, которые способны реализовать все эти принципы [11].

Гуманистический подход представляет собой организацию как культурный феномен, где акцент делается на том, насколько рабочие интегрированы в существующую систему ценностей организации и насколько они готовы к изменениям ценностей в связи с переменами в условиях их жизни и деятельности.

Данный подход играет позитивную роль в понимании организационной реальности, так как организация как культурный феномен позволяет понять, каким образом в организационной среде осуществляется совместная деятельность людей. Он показывает, как формировать организационную действительность и влиять на нее через нормы, язык, традиции [11].

В начале XXI века парадигма гуманистической концепции УЧР получает все большее развитие, в её основе лежит модель «ресурсного» управления персоналом, согласно которой УЧР строится на кадровом планировании, научном управлении образовательными, производственными и другими социально значимыми процессами в организации. Управление персоналом производится на основе целого ряда характеристик человека, которые являются его личными ресурсами (умения, навыки, объем знаний, опыт, ответственность и другие динамические характеристики).

Таким образом, эволюционный путь сферы УЧР ведёт от традиционной модели управления персоналом до концепции отношения к персоналу как к её важнейшему ресурсу.

Структура управления является центральным элементом организационного механизма управления, и именно от неё зависит вся его деятельность, с помощью которой сочетаются различные её стороны (техническая, экономическая, производственная, социальная), регламентируются внутренние производственные связи и достигается устойчивая система взаимоотношений. Многосторонность организационного механизма управления несовместима с использованием каких-либо однозначных методов, необходимо сочетание научных методов и принципов, системный подход, а также изучение отечественного и зарубежного опыта.

Составляющие организационного механизма управления (структурные, организационно-административные, информационные механизмы) обладают свойством комплексности воздействия, поскольку, будучи организационными по основному характеру своего воздействия, они носят одновременно черты экономического, мотивационного, информационного механизмов и в силу этого имеют сильные взаимосвязи с последними [3] (см. рис. 1).

Для низового (предприятие) и среднего (корпорация) уровней организации производства и управления характерен следующий состав структурных механизмов развития:

- механизм гибкой перестройки системы целей (выделение приоритетов);

- механизм усиления организационного потенциала предприятий и корпораций за счет рационализации структуры организации;

- механизм взаимодействия и взаимопроникновения субъектов хозяйствования [3; 5].

На региональном и межрегиональном уровнях данный состав дополняется еще механизмом структурной перестройки экономики.

Основными составляющими организационно-административного механизма являются программно-целевое планирование развития производства (инвестиционные программы, бизнес-планы), стандартизация и сертификация. Программно-целевое планирование имеет организационно-экономическое содержание, стандартизация и сертификация – организационно-техническое содержание. В рыночной экономике, в условиях децентрализации



управления возрастает роль информационных механизмов, особенно для производств, потенциал которых соответствует постиндустриальной эпохе. Включение предприятий и корпораций в международную производственную кооперацию возможно при условии существенного роста их информационно-

го потенциала. Для современного этапа развития производства целесообразно формирование информационного механизма в составе механизма организации оперативной и фундаментальной научно-технической информации о новейших достижениях отечественной и зарубежной науки и техники; механиз-

ма распространения (диффузии) нововведений на основе разнообразных контактов разработчиков и потребителей технических и организационных новшеств; механизма маркетинговой информации о состоянии рынка потребительских товаров, рынка технологий и рынка промышленной (интеллек-

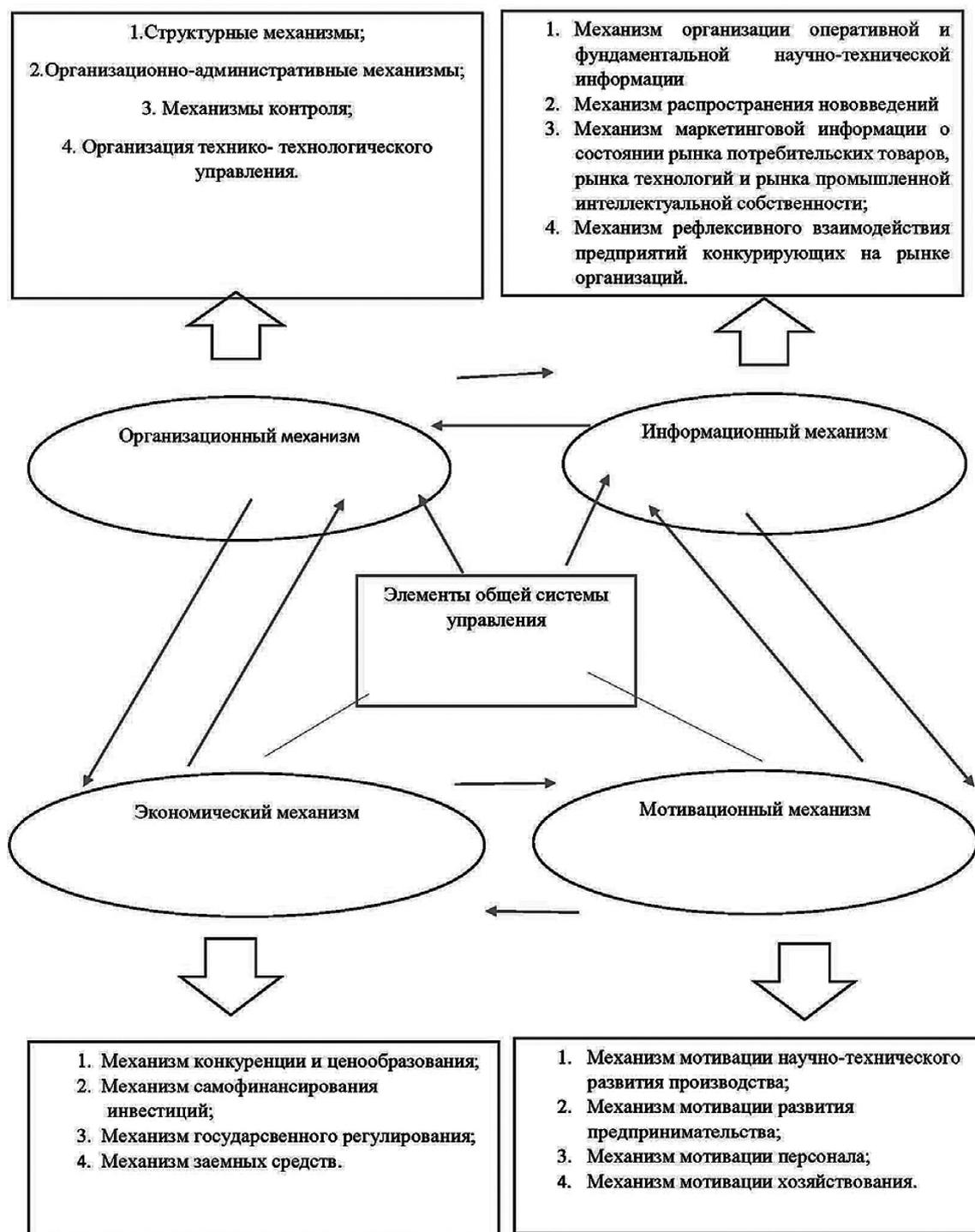


Рис. 1. Элементы общей системы управления



туальной) собственности; механизма рефлексивного взаимодействия предприятий, конкурирующих на рынке, и соперничающих организаций – разработчиков новых видов продукции и технологий [10].

Изменения организационного механизма управления, безусловно, очень нужны. И они должны быть результативными, комплексно спланированными и касаться коренных преобразований организационной структуры управления – перехода от одной схемы к другой (к примеру, от функциональной к матричной). При этом обязательно надо учитывать ряд организационных параметров, таких как организационная структура, производственные и информационные технологии, человеческие ресурсы, а также корпоративная культура.

Выводы. Основной миссией организационного механизма УЧР является поиск новых возможностей и обеспечение конкурентоспособности организации.

С целью формирования целостности составляющих организационного механизма УЧР хочется выделить несколько основных составляющих элементов [12]:

1) структурные механизмы, решающие вопросы моделирования структуры деятельности (специализация) организации; формирования организационной структуры предприятия, формирования структуры рынков;

2) организация планирования и управления, направлением которой является стратегическое и оперативное планирование, а также формирование стратегий, разработка бизнес-планов и бюджетирование;

3) механизмы контроля, они необходимы как на стадии проектирования стратегии развития организации, так и в процессе ее реализации, они позволяют выявить резервы и возможности организации, определить ее направления к изменениям условий внешней среды;

4) организация технико-технологического управления; она дает возможность путем проектирования создавать единую нормативную организационно-техническую основу специализации производства, обеспечивать защиту прав потребителей, а также безопасные условия труда, активизировать внедрение в производство новых технологий и др.

Организационный механизм УЧР должен быть целостным и одновременно должен обладать рациональной обособленностью его элементов. Так как любое изменение одного элемента обязательно приводит к некоторым изменениям других элементов, при этом некоторая обособленность отдельных элементов организационного механизма УЧР должна давать возможность компенсировать издержки у других элементов.

Таким образом, организационный механизм УЧР должен включать в себя весь комплекс предложенных выше механизмов для функционирования в общей системе управления.

Список использованной литературы:

1. Управление человеческими ресурсами. Стандарт третьего поколения : [учебное пособие] / [А.И. Балашов, И.Д. Котляров, А.Г. Санина]. – СПб. : Питер, 2012. – 320 с.

2. История развития и концептуальные источники науки управления человеческими ресурсами [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://studme.org/1732060215287/menedzhment/istoriya_razvitiya_kontseptualnye_istochniki_nauki_upravleniya_chelovecheskimi_resursami.

3. Круглова Н.Ю. Хозяйственное право : [учебное пособие] / Н.Ю. Круглова. – 2-е изд. – М. : РДЛ, 2001. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bibliotekar.ru/hozyaystvennoe-pravo/6.htm>.

4. Лекциопедия библиотека лекционного материала // Лекциопедия – 2013. Школа научного управления (1885 – 1920 гг.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lektsiopedia.org/lek-15961.html>.

5. Организационный механизм управления // Центр Креативных Технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.inventech.ru/lib/right/right-0010>.

6. Основы управления человеческими ресурсами. Эволюция концепций управления человеческими ресурсами. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://studme.org/14170120/menedzhment/osnovy_upravleniya_chelovecheskimi_resursami#626.

7. Организационный механизм // Вся электронная библиотека // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bibliotekar.ru/hozyaystvennoe-pravo/6.htm> стр10.

8. Принципы управления Анри Файоля // Энциклопедия Экономиста [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.grandars.ru/college/ekonomika-firmy/anri-fayol.html>.

9. Развитие человеческих ресурсов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.owl.ru/win/books/ngoinic/razd2-1.htm>.

10. Текст лекций «Экономическое право» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unec.edu.az/application/uploads/2015/07/E-KONOM-PRAVO.pdf>.

11. Управление человеческими ресурсами // Энциклопедия Экономиста [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.grandars.ru/college/biznes/upravlenie-chelovecheskimi-resursami.html>.

12. Шумилова А.В. Организационные системы: теория и практика управления / Механизмы реализации стратегии организации // Евразийский международный научно-аналитический журнал // Проблемы современной экономики. – 2006. – № 1/2 (17/18) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=965>.



КОЛИЧЕСТВЕННО-КАЧЕСТВЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ УМЫШЛЕННОГО УНИЧТОЖЕНИЯ ИЛИ ПОВРЕЖДЕНИЯ ЧУЖОГО ИМУЩЕСТВА В УКРАИНЕ

Марк БОБРОВСКИЙ,

аспирант

Научно-исследовательского института изучения проблем преступности
имени академика В.В. Сташиса
Национальной академии правовых наук Украины

Summary

The scientific paper is devoted to the criminological characteristics of crimes related to the intentional destruction or damage to citizens' property (Article 194 of the Criminal Code of Ukraine). On the base of the official statistics data of the law enforcement agencies of Ukraine and results of the empirical study the rate, indexes, structure, dynamics, latency, geography and "cost" of such crimes have been analyzed.

Key words: intentional destruction or damage to citizens' property, quantitative and qualitative indexes of crime.

Аннотация

Статья посвящена криминологической характеристике преступлений, связанных с умышленным уничтожением или повреждением чужого имущества (ст. 194 Уголовного кодекса Украины). На основании официальной статистической информации правоохранительных органов Украины и результатов эмпирического исследования анализируются уровень, коэффициенты, структура, динамика, латентность, география и «цена» указанных уголовных посягательств.

Ключевые слова: умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, количественно-качественные показатели преступности.

Постановка проблемы. Построение Украины как суверенного, демократического, социального, правового государства не представляется возможным без обеспечения надлежащего уровня национальной безопасности и правопорядка в стране. Поэтому удержание преступности и основных ее проявлений на минимальном уровне является главной задачей на пути к европейскому будущему Украины. Вышеизложенное особенно касается преступлений, предусмотренных ст. 194 Уголовного кодекса Украины (далее – УК Украины), распространенность которых за последнее время приобрела массовый и повсеместный характер.

Актуальность темы исследования обусловлена существенным увеличением в 2014–2015 гг. уровня умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества в Украине, значительным материальным и моральным ущербом, причиняемым от преступлений потерпевшим, а также отсутствием на данный момент проведенных в Украине криминологических исследований этой проблематики и научно обоснованных предложений по предупреждению преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины.

Различные аспекты умышленного уничтожения или повреждения имущества исследовали такие ученые, как, а

частности, М.Ю. Богущая, М.Ю. Бузынарский, М.А. Джангуразов, И.И. Коваленко, Е.В. Латыш, С.А. Лобов, А.С. Мирончик, С.А. Мирнонок, Е.В. Никитина, Е.М. Плютина, Т.Л. Роганова, А.В. Сакун, Г.М. Семененко, Л.М. Файзрахманова, Л.С. Филиппова, А.М. Шарипов, И.Г. Шевченко, Н.А. Шишкин. Однако большинство научных публикаций перечисленных ученых касается проблем уголовного законодательства и практики его применения в России, а также посвящено преимущественно уголовно-правовым и криминалистическим вопросам указанной проблематики. В связи с этим криминологические вопросы, связанные с преступлениями, предусмотренными ст. 194 УК Украины, остаются малоизученными.

Итак, **целью статьи** является анализ и обобщение количественных и качественных показателей умышленного уничтожения или повреждения имущества в Украине.

Изложение основного материала исследования. Разработка перспективных мер предупреждения преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, должна учитывать их современное состояние, территориальную распространенность, негативные последствия и т. д. Поэтому для количественно-качественного измерения этих уголовных посягательств предлагается проанализировать

их уровень, коэффициенты, структуру, динамику, латентность, географию и «цену». Основой для такого изучения являются официальные статистические данные Генеральной прокуратуры Украины, МВД Украины, Государственной судебной администрации Украины, а также результаты выборочного исследования материалов 270 уголовных производств, рассмотренных судами Украины по ст. 194 УК Украины на протяжении 2014–2016 гг.

Уровень указанных преступлений за последнее время является нестабильным, поскольку в 2013 г. их было зарегистрировано 3 007, в 2014 г. – 4 582, в 2015 г. – 3 226. Относительно преступников, совершивших указанные преступления, то в 2013 г. их было выявлено 106, в 2014 г. – 114, в 2015 г. – 94 [1]. На наш взгляд, причиной значительного увеличения, особенно в 2014 г., уровня изучаемых преступлений является проведение в Украине в 2014 г. так называемой Революции Достоинства, которая сопровождалась массовым уничтожением имущества различной формы собственности. Несоответствие же уровня этих преступлений и численности выявленных преступников объясняется неадекватностью реагирования органов Национальной полиции Украины на их распространенность; сосредоточение внимания правоохранительных органов



на борьбе с терроризмом, сепаратизмом и коррупцией, представляющих повышенную опасность для национальной безопасности Украины; реформирование в 2015 г. украинской милиции в Национальную полицию, сопровождающееся увольнением значительной части наиболее опытных кадров.

Уровень судимости за совершение преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, показывает, что в 2013 г. в Украине были осуждены 103 лица, в 2014 г. – 85, в 2015 г. – 47 [2]. Сравнение этого показателя с показателем численности лиц, выявленных за этот период времен за совершение рассматриваемых преступлений, демонстрирует их существенное различие. В частности, в 2013 г. из всего числа выявленных преступников было осуждено 97,2%, в 2014 г. – 74,6%, а в 2015 г. – всего лишь 50%. Значительное сокращение в течение 2013–2015 гг. уровня судимости за умышленное уничтожение или повреждение имущества можно пояснить открытием в 2014 г. тысяч уголовных производств по ст. 194 УК Украины. Их большая часть до сих пор находится на стадии расследования, которое искусственно затягивается по политическим соображениям.

Анализ коэффициента этих преступлений из расчета на 100 тысяч населения показал следующее: коэффициент преступной интенсивности (2013 г. – 6,6, 2014 г. – 10,7, 2015 г. – 7,6), коэффициент преступной активности (2013 г. – 0,27, 2014 г. – 0,32, 2015 г. – 0,26) [3]. Изменение относительного показателя уровня этих преступлений связывается с увеличением абсолютных показателей общего количества преступных проявлений, а также с аннексией территории Автономной Республики Крым, вследствие чего население Украины уменьшилось на 2,5 млн. человек.

Динамика исследуемых преступлений находится в прямой зависимости от их уровня. В связи с этим пик умышленного уничтожения или повреждения имущества за последний период приходится на 2014 г. С относительной стабилизацией социально-политической ситуации в Украине кривая этих преступлений в 2015 г. практически сравнялась с дореволюционным показателем в 2013 г.

Структура преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, показывает, что 2013 г. их удельный вес в струк-

туре преступлений против собственности составлял 0,9%, а в структуре всей преступности – 0,5%. В 2014 г. – 1,5% и 0,9% соответственно, в 2015 г. – 0,9% и 0,6% соответственно.

Криминологическая и уголовно-правовая структура этих преступлений представлена на основании результатов проведенного эмпирического исследования. Так, сезонное распределение рассматриваемых уголовных посягательств выглядит следующим образом: зима – 20,7%; весна – 36,3%; лето – 20%; осень – 23%. Что касается наиболее криминогенного месяца и дня недели с точки зрения совершения умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества, то ими оказались март (13,2%) и пятница (23,4%). Наиболее безопасным для имущества граждан являются август (5,6%) и суббота (8,1%).

Представляет научный интерес и конкретная (криминогенная) жизненная ситуация, сложившаяся накануне совершения преступления: конфликт преступника и собственника имущества – 48,8%; совершение кражи – 10%; супружеская измена – 9,3%; угон чужого автомобиля – 8,1%; вымогательство денег у собственника имущества – 2,6%; другие виды ситуаций – 10,8%; не удалось установить – 10,4%. Таким образом, наиболее распространенной криминогенной ситуацией оказался личностный конфликт потерпевшего и преступника, когда умышленное уничтожение или повреждение имущества стало результатом неприязни.

Следует отметить, что 2/3 (75,6%) изучаемых преступлений были совершены с заранее обдуманым намерением. Четверть (24,4%) посягательств совершена внезапно, то есть 24,4% преступлений являются ситуационными. Существенная часть таких преступлений, совершенных с их предварительной подготовкой, свидетельствует о том, что они могут быть предотвращены или пресечены еще до фактического уничтожения или повреждения имущества.

Согласно данным Государственной судебной администрации Украины средний показатель группового характера совершения преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, в 2013–2015 гг. составляет 26,7%. Причем имущество умышленно уничтожалось или повреждалось исключительно в группах по предварительному сговору [2]. По результатам эмпирического изучения

был установлен такой количественный состав преступных групп: 2 участника – 59,2%, 3 участника – 26,5%, 4 участника – 14,3%.

Рассматриваемые посягательства наиболее часто совершаются с такими преступлениями, как: кража – 45,3%, незаконное завладение транспортным средством – 17,4%, незаконное обращение с оружием, боевыми припасами или взрывчатыми веществами – 9,3%, грабеж – 8,1%, хулиганство – 7%.

Структура места совершения преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, выглядит так. По месту проживания потерпевшего совершено 45,6%, на улице – 25,1%, в других местах – 29,3%. Изучаемые посягательства чаще всего (74,4%) совершаются в вечернее и ночное время суток, что можно объяснить стремлением виновных избежать очевидности своих действий, последующего задержания и, как следствие, уголовной ответственности.

Важное практическое значение имеет анализ этих преступлений по предмету преступного посягательства: автомобиль – 29,6%, частный дом – 24,4%, сено – 11,9%, мебель – 6,3%, квартира – 5,6%, офис – 3,7%, магазин – 2,6%, другое имущество – 17,8%.

Соотношение изучаемых преступлений по способу их совершения выглядит следующим образом: поджог – 93,7%, подрыв взрывчаткой – 3,7%, повреждение с использованием автоматического огнестрельного оружия – 0,7%, другое – 1,9%. Можно утверждать, что поджог является не только способом умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества, но и способом сокрытия следов совершения иных преступлений, таких как кражи и автоугоны.

Анализ орудий, которые использовались для совершения изучаемых преступлений, показывает такое: спички (зажигалка) – 95,6%, бензин – 40%, стеклянная бутылка – 7,4%, ветошь – 6,3%, растворитель – 3,7%, керосин – 2,6%, бумага – 2,6%, другое – 18,4%. Представленная структура указывает на то, что большинство орудий используется преступниками для осуществления умышленного поджога чужого имущества.

Латентность преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, изучалась на основании результатов анонимного экспертного опроса 1 200 сотрудников Национальной полиции. Следует от-



метить, что 68% респондентов указали, что на одно такое зарегистрированное преступление приходится два и более аналогичных незарегистрированных по тем или иным причинам посягательства. И согласно результатам эмпирического исследования умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества тоже относится к высоколатентным преступлениям, поскольку количество скрытых превышает количество зарегистрированных.

На наш взгляд, ответы экспертов были не в последнюю очередь обусловлены современным состоянием украинского общества: жесткое политическое противостояние, революционные события 2014 г., проведение Антитеррористической операции в Донецкой и Луганской областях Украины, напряженная социальная обстановка, резкое возрастание в 2014–2016 гг. уровня тяжелых насильственных проявлений против жизни и здоровья, корыстных и корстно-насильственных преступлений. В таких условиях правоохранительные органы объективно не успевают зафиксировать и раскрыть все совершенные преступления, которые в том числе связаны с умышленным уничтожением или повреждением имущества.

Уточняя экспертные оценки, отметим, что различные формы преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, имеют неодинаковый уровень латентности. Те из них, которые соединены с поджогом, гибелью людей, иными тяжелыми последствиями, причинением ущерба в особо крупном размере, являются минимально латентными. Это объясняется резонансностью таких преступлений, наличием в большинстве случаев очевидцев, явными последствиями. При этом не квалифицированные формы рассматриваемых преступлений имеют средний уровень латентности.

Помимо определения степени латентности указанных преступлений, экспертные оценки касались и выяснения причин их скрытности, к которым относятся:

1) нежелание собственников уничтоженного или поврежденного имущества сообщать о совершенном преступлении в полицию из-за «малозначимости» причиненного вреда;

2) нежелание потерпевших сообщать о совершенном преступлении в полицию вследствие боязни физической расправы

или уничтожения (повреждения) иного имущества;

3) нежелание собственников имущества раскрывать свое истинное материальное положение;

4) низкая эффективность правоохранительных органов по выявлению и расследованию преступлений, связанных с умышленным уничтожением или повреждением чужого имущества.

Наибольшее количество мнений респондентов сводилось к первому и второму вариантам, которые указало 57% и 24,5% полицейских соответственно.

География преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, изучалась по данным статистической информации Генеральной прокуратуры Украины. Она свидетельствует о том, что на протяжении 2013–2015 гг. в Украине наиболее криминогенными областями с точки зрения количества рассматриваемых преступлений являются Донецкая область (2 317), г. Киев (1 217), Харьковская область (691), Луганская область (674), Днепропетровская область (523). Наименьшее количество умышленного уничтожения или повреждения имущества в указанный период времени наблюдается в Черновицкой (73), Тернопольской (78), Вольнской (81), Хмельницкой (94) и Винницкой областях [1].

Как видно, уровень, территориальная распространенность и другие количественно-качественные показатели преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, находятся в прямой зависимости от степени социально-политической напряженности в том или ином регионе. То есть наиболее криминогенными являются те города и области Украины, которые были больше всех вовлечены в политическое противостояние, особенно в 2013–2014 гг., где наблюдалось наибольшее количество сепаратистских и террористических проявлений. Соответственно, наиболее безопасными оказались западные области Украины, где попытки свержения конституционного строя были менее интенсивными и реже сопровождались уничтожением имущества граждан.

«Цена» изучаемых преступлений указывает на прямой и косвенный ущерб для государства, общества, отдельных лиц, который наступает вследствие их совершения. Выборочное изучение и обобщение 270 уголовных производств по рассматриваемой категории престу-

плений показывает, что 38,3% из них причиняет потерпевшим ущерб, размер которого превышает 50 тыс. грн. (2 тыс. дол. США). В целом показатель материальных убытков по указанному числу изученных уголовных производств практически составляет 20 млн. грн. (около 800 тыс. дол. США). Взяв во внимание то, что в течение 2013–2015 гг. в Украине среднее годовое значение учета исследуемых посягательств составляло 3,6 тыс. преступлений, можно сделать вывод, что ежегодно в Украине умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества причиняет материальный ущерб, который равняется 266,4 млн. грн. (10,7 млн. дол. США). Это без учета латентных преступлений.

Прямой ущерб от преступности может также оцениваться и по количеству лиц, которые погибли или пострадали. В частности, согласно результатам эмпирического исследования 2,6% жертв гибнет вследствие умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества. Все они погибли из-за поджога их жилища.

Что касается косвенного ущерба от рассматриваемых уголовных посягательств, то, по мнению некоторых ученых, полученный опыт от совершения агрессивных вандальных проявлений, к которым нами отнесены преступления, предусмотренные ст. 194 УК Украины, является своеобразной начальной школой будущего насильника, террориста или убийцы [4, с. 23]. По нашему мнению, вследствие умышленного уничтожения или повреждения имущества, особенно совершенного путем поджога, у преступника формируются соответствующие криминогенные психологические качества в виде решительности, стойкости характера, развития негативно направленных черт на совершение более общественно опасных преступлений как насильственного, так и корыстно-насильственного характера.

Более того, косвенный вред от указанных преступлений может выражаться в распространении состояния аномии общества. Например, во время проведения в Украине так называемой Революции Достоинства незначительные, на первый взгляд, вандальные проявления переросли в массовые беспорядки, сопряженные с поджогами автомобилей, административных зданий органов государственной власти и местного самоуправления, нанесением государственным служащим, в



том числе и стражам порядка, телесных повреждений различной степени тяжести и даже гибелью людей.

Косвенный ущерб от рассматриваемых преступлений, совершенных путем поджога имущества, дополняется негативными последствиями в виде перебоев насыщения рынка и торговли товарами промышленного производства и продуктами питания. На восстановление уничтоженных и поврежденных огнем строений, замену и монтаж производственного оборудования выделяются значительные средства как из Государственного бюджета, так и фондов частого бизнеса [5]. Это указывает на то, что в отдельных случаях изучаемые преступления могут тормозить производство и приводить к ухудшению общей конкурентоспособности экономики.

Выводы. Изучение количественно-качественных показателей преступлений, предусмотренных ст. 194 УК Украины, дает общее представление об их распространенности и общественной опасности, а также является платформой для разработки научно обоснованных предложений по противодействию умышленному уничтожению или повреждению имущества в Украине на современном этапе.

Список использованной литературы:

1. Письмо Генеральной прокуратуры Украины от 22 июля 2016 г. № 27/1-190 вих. 16.
2. Судебная статистика Государственной судебной администрации Украины за 2013–2015 гг. (Форма 7) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://court.gov.ua/sudova_statystyka.
3. Государственная служба статистики Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Бандурка А.М. Вандализм / А.М. Бандурка, А.Ф. Зелинский. – Х. : Ун-т внутр. дел., 1996. – 198 с.
5. Зав'ялов А.В. Деякі особливості характеристики злочинів, пов'язаних з умисним знищенням або пошкодженням майна шляхом підпалів / А.В. Зав'ялов // Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 5 листопада 2010 р.): в 3 ч. – Запоріжжя : Юрид. ін.-т ДДУВС, 2010. – Ч. 3. – С. 194–196.

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Владимир БОРДЕНЮК,

соискатель кафедры гражданского права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article is concerned on the scrutiny of the basic factors that cause the necessity and features of public formations' participation in civil actions. The article stands for the fact that their participation in civil movement is one of the key instruments of resolving public needs by legal means and is caused by the evident factors, such as the fact that they possess the property rights. Their involvement in civil process is also caused by the necessity for protection of public interests, civil rights, interest of private and legal persons, counteraction to corruption, but not by the fact of possessing of power, as it is often regarded in special literature.

Key words: public legal formations, actors in civil law, civil legal interaction.

Аннотация

Статья посвящена исследованию основных факторов, обуславливающих необходимость и особенности участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях. В статье обосновывается, что их участие в гражданском обороте является одним из способов решения гражданско-правовыми средствами публичных задач и обусловлено объективными факторами, к которым следует отнести прежде всего то, что они являются субъектами права собственности. При этом особенности их участия в гражданском обороте продиктованы насущными потребностями защиты публичных интересов, гражданских прав и интересов физических и юридических лиц, противодействия коррупции, а не наличием в них властных полномочий, как это зачастую считается в специальной литературе.

Ключевые слова: публично-правовые образования, субъекты гражданского права, гражданские правоотношения.

Постановка проблемы. Принятие нового Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины) ознаменовало собой начало нового этапа развития науки гражданского права, связанного с теоретическим осмыслением его положений и новелл. Речь идет прежде всего о тех положениях ГК Украины, которые посвящены вопросам участия в гражданских отношениях государства Украина, Автономной Республики Крым, территориальных громад (общин) (статьи 2, 167–176), что обуславливает объективную потребность в выявлении факторов, обуславливающих необходимость установления особенностей их участия в гражданских правоотношениях.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что новый ГК Украины как кодекс частного права подробно урегулировал вопросы участия в гражданских правоотношениях физических и юридических лиц частного права. В связи с этим вопросы гражданско-правового статуса публично-правовых образований практически остались вне

регулирования ГК Украины, что порождает немало проблем теоретического и практического характера, требующих соответствующего осмысления в науке гражданского права.

В современных условиях исследованию проблем участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях посвящены работы Ю.Н. Андреева, Т.В. Боднар, В.И. Борисовой, М.И. Брагинского, П.П. Витквичуса, О.В. Дзеры, Ю.М. Дзеры, А.С. Довгерта, А.А. Иванова, О.М. Клименко, Н.С. Кузнецовой, Р.А. Майданика, Е.А. Суханова, О.О. Первомайского, И.В. Спасибо-Фатеевой, Е.О. Суханова, Ю.К. Толстого, Е.О. Харитонова, Я.М. Шевченко, Р.В. Шенгелия и многих других авторов. Труды этих исследователей и составляют теоретическую основу нашей статьи.

Итак, **целью статьи** является выявление на основе анализа действующего гражданского законодательства и специальной литературы факторов, обуславливающих объективную необходимость и особенности участия государ-



ства, Автономной Республики Крым, территориальных громад (общин) в гражданских правоотношениях. Ведь в юридической литературе зачастую считается, что их участие в гражданском обороте имеет аномальный, факультативный, вспомогательный к основной их деятельности характер.

Изложение основного материала исследования. Согласно части 2 статьи 2 ГК Украины участниками гражданских отношений, наряду с физическими и юридическими лицами, являются государство, АРК, территориальные громады, которые в специальной литературе обозначаются такими общими терминами, как «публично-правовые образования» [1, с. 374; 2, с. 455] или «территориальные публично-правовые образования» [3, с. 3, 8]. При этом указанным субъектам гражданского права присущи соответствующие особенности, в результате чего они традиционно рассматриваются в юридической литературе как особый вид субъектов гражданского права (*suigeneris*), которые существуют наряду с юридическими и физическими лицами [1, с. 376; 4, с. 217; 5, с. 6, 17; 6, с. 190].

В качестве субъектов гражданского права государство и иные публично-правовые образования обладают гражданской правоспособностью и дееспособностью. Особое положение публично-правовых образований как субъектов гражданского права традиционно объясняется наличием у них публично-властных полномочий, которыми они наделяются с целью осуществления задач и функций государства и местного самоуправления, что, по мнению М.И. Брагинского, накладывает несомненный отпечаток на правовой режим их участия в гражданском обороте [7, с. 137]. В частности, эти особенности проявляются в том, что государство и другие публично-правовые образования, в отличие от физических и юридических лиц частного права, приобретают гражданские права и создают гражданские обязанности через соответствующие органы государственной власти или органы местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной законом (статьи 171–173 ГК Украины). При этом обычно констатируется, что публично-правовые образования не должны использовать свои властные полномочия для того, чтобы «произвольно менять в своих

интересах гражданско-правовые нормы или навязывать контрагентам свою волю в конкретных правоотношениях, иначе рыночный (имущественный) оборот не сможет нормально функционировать, а необходимая ему частноправовая форма будет разрушена» [1, с. 374]. Речь идет о том, что по общему правилу они должны действовать в гражданских отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений (статьи 167–169 ГК Украины), что вытекает из общих принципов гражданского (частного) права и природы гражданско-правовых отношений.

Разделяя в целом такие оценки и подходы, в то же время считаем необходимым отметить, что, на наш взгляд, для определения особенностей публично-правовых образований как субъектов гражданского права решающее значение имеет не столько наличие в них публично-властных полномочий, сколько то, что они являются собственниками огромного массива имущества, необходимого им для осуществления публичных задач и функций. Ведь в доктрине гражданского права аксиомой является то, что они не могут (и не должны) использовать свои публично-властные полномочия в гражданских правоотношениях.

В русле такого подхода одним из основных факторов, обуславливающих необходимость установления особенностей участия публично-правовых образований в гражданских отношениях, является, на наш взгляд, потребности защиты публичных интересов от возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления, уполномоченных действовать в гражданских правоотношениях от имени и в интересах соответствующих публично-правовых образований. С другой стороны, необходимость установления соответствующих особенностей диктуется также потребностями защиты гражданских прав и интересов физических и юридических лиц как слабой (слабой) стороны. Поэтому публично-правовые образования, как уже отмечалось, должны принимать участие в гражданских отношениях через органы государственной власти или органы местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной законом.

При этом, учитывая то, что ГК Украины определяет лишь общие принципы участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, их полномочия по участию в гражданских правоотношениях определяются, как правило, в специальных законодательных актах. Тот факт, что соответствующие правовые нормы содержатся в законодательных актах, которые квалифицируются как акты публичного права [1, с. 377], не нарушает их природы как гражданско-правовых норм. Ведь последние могут содержаться не только в актах гражданского законодательства, но и в так называемых актах публичного права, которые, хотя и не входят в состав гражданского законодательства, являются источниками гражданского права [1, с. 109].

Именно эти обстоятельства влияют на содержание и объем гражданской правоспособности публично-правовых образований, специфика которой состоит в том, что они могут быть носителями только тех гражданских прав и обязанностей, которые связаны с реализацией целей и задач государства и органов местного самоуправления. На практике это означает, что они могут приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности в пределах полномочий и в порядке, установленных законом. Этим содержание их гражданской правоспособности отличается от содержания гражданской правоспособности физических и юридических лиц частного права, которые действуют в гражданских отношениях по принципу «Разрешено все, что не запрещено законом».

На «настоятельную потребность точно определить органам государства образ действия при заключении договоров, особенно таких, на которые идет значительная часть государственного достояния», обращал внимание известный дореволюционный цивилист Д.И. Мейер. При этом он мотивировал необходимость установления образа действий органов казны, которые заключают договоры от ее имени, тем, что они «не только не имеют интереса охранять ее выгоды, но даже из личных, корыстных побуждений могут действовать прямо к ее ущербу». Именно поэтому «законодательство подробно указывает органам государства, как действовать при заключении договоров подряда



и поставки от лица казны, при каких условиях заключать эти договоры» [8, с. 299–300].

В этом смысле не являются исключением и современные органы государственной власти или органы местного самоуправления, которые также могут руководствоваться корыстными соображениями при вступлении в гражданско-правовые отношения. В связи с этим законодатель с целью защиты публичных интересов, гражданских прав и интересов физических и юридических лиц, предотвращения коррупции устанавливает определенные особенности их участия в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, что находит свое отражение в установлении различных ограничений и процедур реализации их гражданских прав и обязанностей.

Особенно выразительно эти особенности проявляются в договорных отношениях, которые в основном сводятся к ограничению договорной свободы публично-правовых образований. Целью установления таких ограничений является обеспечение заключения договоров на наиболее выгодных для государства и других публично-правовых условиях. Речь идет о том, чтобы, как отмечал Д.И. Мейер, «как можно выгоднее приобрести для казны какое-либо имущество, как можно выгоднее продать казенное имущество, как можно более извлечь для казны пользы из ее имущества, не упустить какого-либо требования казны на других лицах» [8, с. 288].

Поскольку ГК Украины (как, впрочем, и гражданские кодексы других государств) не содержит и не должен содержать специальных разделов (глав), посвященных особенностям их участия в договорных обязательствах, то эти особенности определяются в специальных законодательных актах, которые, как уже отмечалось, следует рассматривать как источники гражданского права. В частности, положения соответствующего содержания, устанавливающие особенности участия публично-правовых образований в договорных обязательствах, содержат Хозяйственный кодекс Украины, Земельный кодекс Украины, Законы Украины «О публичных закупках», «О государственном оборонном заказе», «О концессиях», «Об особенностях передачи в аренду или концессию объектов в сферах теплоснабжения,

водоснабжения и водоотвода, находящихся в коммунальной собственности», «Об аренде государственного и коммунального имущества», «Об аренде земли», «О приватизации государственного имущества» и много других законодательных актов.

При этом установленные в упомянутых законодательных актах особенности участия публично-правовых образований не нарушают природы соответствующих гражданско-правовых отношений, которые должны основываться на юридическом равенстве, свободном волеизъявлении, имущественной самостоятельности их участников. Ведь эти правила, определяющие способ действия соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления при заключении договоров, не касаются существа договоров и, как правило, не представляют каких-либо существенных ограничений для физических или юридических лиц, желающих заключить договор с органами соответствующих публично-правовых образований. О гражданско-правовой природе соответствующих правоотношений свидетельствует, в частности, положение части 1 статьи 32 Закона Украины «О публичных закупках», где прямо указывается, что «договор о закупке заключается в соответствии с нормами Гражданского кодекса Украины и Хозяйственного кодекса Украины с учетом особенностей, определенных настоящим Законом». Аналогичные положения содержат и другие законодательные акты.

Среди гражданских правоотношений, участниками которых могут быть соответствующие публично-правовые образования, ведущая роль принадлежит отношениям собственности, возникающим в процессе владения, использования и распоряжения принадлежащим им на праве собственности имуществом. Об этом свидетельствуют прежде всего те положения Конституции (статьи 13, 14, 142, 143) и ГК Украины (статьи 2, 318, 326, 327), согласно которым они в едином контексте с физическими и юридическими лицами признаются субъектами права собственности, которая составляет материальную основу осуществления их задач и функций.

На базе государственной собственности осуществляются задачи и функции государства, а на базе коммуналь-

ной собственности – задачи и функции местного самоуправления, которые являются производными от задач и функций государства. В связи с этим вряд ли можно согласиться с утверждениями о том, что использование феномена государственной собственности «может быть оправдано только в качестве вынужденной меры (в военной обстановке, при выходе из глубокого кризиса, для решения некоторых «нерыночных» социальных проблем), да и то в условиях, когда в обществе создана и утвердилась система истинно собственнических отношений» [9, с. 25–26], что якобы принадлежность материальных благ гражданам и юридическим лицам, то есть частная собственность, представляет собой нормальную ситуацию, а принадлежность этих благ государственным и муниципальным образованиям (публичная собственность) является особым случаем, на котором базируется участие в имущественных отношениях таких своеобразных субъектов, как публично-правовые образования [10, с. 92]. Ведь совершенно очевидно, что государство и территориальные громады (общины) для осуществления возложенных на них задач и функций объективно должны иметь в собственности соответствующее имущество, составляющее материальную основу их деятельности. Это подтверждается тем очевидным фактом, что государственная собственность в тех или иных объемах существует практически во всех странах мира. На это обстоятельство обращал внимание упомянутый нами Д.И. Мейер, который отмечал, что казна имеет множество материальных потребностей, необходимость удовлетворения которых побуждает ее вступать в договоры подряда и поставки [8, с. 299].

Отличие содержания права публичной собственности состоит в следующем: если частный собственник может совершать в отношении своего имущества любые действия, не запрещенные законом, то государство и территориальные громады обязаны осуществлять права собственника на основании, в пределах полномочий и способами, которые предусмотрены законом. Такая их обязанность вытекает из требований соответствующих положений Конституции Украины (статьи 6, 19, 120, 141–146 и др.) и многих других законодательных актов. Необходимость



установления таких особенностей осуществления права государственной и коммунальной собственности обусловлено политическим характером государства и местного самоуправления. Это выражается в том, что интересы органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц иногда могут не совпадать с интересами соответствующих публично-правовых образований, в результате чего объекты коммунальной собственности иногда за бесценок приватизируются или передаются аренду.

Именно поэтому в законах предусматриваются соответствующие ограничения, направленные на обеспечение интересов государства и территориальных общин в процессе осуществления права государственной и коммунальной собственности. Примерами таких ограничений служат соответствующие положения Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества», который с целью повышения эффективности использования государственного и коммунального имущества определяет особенности его передачи в аренду физическим и юридическим лицам. Сюда же следует отнести соответствующие положения Законов Украины «Об аренде земли», «О приватизации государственного имущества», которые с целью защиты публичных интересов обременяют процесс осуществления права государственной и коммунальной собственности различными процедурами и условиями. Показательным примером ограничения права территориальной громады по распоряжению объектами коммунальной собственности могут служить положения части 3 статьи 83 Земельного кодекса Украины, в котором определяется перечень земель коммунальной собственности, которые не могут передаваться в частную собственность. Сюда же следует отнести положения части 1 статьи 7 Закона Украины «О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности», согласно которому условием безвозмездной передачи объектов государственной собственности в коммунальную собственность является взятие органами местного самоуправления обязательства использовать их по целевому назначению и не отчуждать их в частную собственность (часть 1 статьи 7).

Содержание правомочий субъектов права государственной и коммунальной собственности по владению, пользованию и распоряжению имуществом публичной собственности отличается от содержания соответствующих правомочий субъектов права частной собственности. Это отражается в трансформации задекларированного в статье 319 ГК Украины общедозволительного принципа осуществления права собственности, согласно которому «собственник вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, не противоречащие закону», в разрешительный принцип осуществления права государственной и коммунальной собственности, согласно которому государство в лице органов государственной власти, а территориальные общины – в лице органов местного самоуправления обязаны осуществлять правомочия собственника на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины.

Таким образом, с целью реализации публичных задач и функций публично-правовые образования в лице соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления вынуждены вступать в различные гражданские правоотношения, среди которых ведущая роль принадлежит вещным и обязательственным правоотношениям. Поэтому участие государства, АРК и территориальных громад (общин) в гражданских отношениях следует расценивать как один из способов разрешения гражданско-правовыми средствами публичных задач и функций. При этом такое участие обусловлено объективными факторами, к которым следует отнести прежде всего то, что они являются собственниками имущества, которое составляет материальную основу их участия в гражданских правоотношениях. Это обусловлено тем, что категория «собственность» неразрывно связана с категориями «присвоение» и «отчуждение» [2, с. 627; 9, с. 18; с. 7, 10]. Эта зависимость отражается в том, что «собственность одних людей или их коллективов неразрывно связана с отчуждением данного имущества от других людей» [9, с. 18; с. 7, 10]. Поэтому осуществление органами государственной власти или органами местного самоуправления правомочий собственника неразрывно связано с заключением соответствующих

гражданско-правовых договоров, которые являются основанием возникновения различных договорных обязательств, опосредующих динамику гражданского оборота имущества государственной и коммунальной собственности. В частности, с целью реализации публичных задач и функций они могут передавать объекты государственной или коммунальной собственности на договорных началах в собственность или в пользование физическим и юридическим лицам. С другой стороны, публично-правовые образования имеют объективную потребность в закупке различных товаров, работ и услуг, что также сопровождается заключением различных видов гражданско-правовых договоров. В связи с этим вряд ли можно согласиться с утверждениями о том, что участие соответствующих публично-правовых образований в гражданских правоотношениях имеет аномальный [3, с. 12] или «вынужденный, вспомогательный характер по отношению к основной деятельности характер» [1, с. 377] или «обусловлено определенной ситуацией» [6, с. 95], или является их «факультативной целью» [5, с. 6, 17].

Выводы. Государство, Автономная Республика Крым, территориальные громады (общины) являются особым видом субъектов гражданского права. Их участие в гражданском обороте является одним из способов решения гражданско-правовыми средствами публичных задач и обусловлено объективными факторами, к которым следует отнести прежде всего то, что они являются субъектами права собственности. При этом особенности их участия в гражданском обороте, которые сводятся к установлению на законодательном уровне различных ограничений и процедур, продиктованы насущными потребностями защиты публичных интересов, гражданских прав и интересов физических и юридических лиц, противодействия коррупции, а не наличием в них властных полномочий, как это зачастую считается в специальной литературе. При этом установленные в соответствующих законодательных актах особенности не нарушают природы гражданско-правовых отношений, которые должны основываться на юридическом равенстве, свободном волеизъявлении, имущественной самостоятельности их участников.



Список использованной литературы:

1. Гражданское право : [учеб.] : в 4 т. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004– . – Т. 1 : Общая часть / [В.С. Ем, Н.В. Козлова, С.М. Корнеев и др.]; отв. ред. Е.А. Суханов. – 2004. – 720 с.

2. Цивільне право України: загальна частина : [підручник] / [С.М. Бервено, В.А. Васильєва, М.К. Галантич та ін.] ; [за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової, Р.А. Майданика]. – 3-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 976 с.

3. Первомайський О.О. Участь територіальних публічно-правових утворень в цивільних відносинах: проблеми теорії та практики / О.О. Первомайський. – К. : ред. журн. «Право України», 2013. – 192 с.

4. Гражданское право : [учеб.] : в 3 т. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Проспект, 2005– . – Т. 1 / [Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев, А.А. Иванов и др.] ; под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – 2005. – 632 с.

5. Дзера Ю.М. Держава як учасник цивільних правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Ю.М. Дзера. – К., 2011. – 20 с.

6. Цивільне право України : [підручник] / [Є.О Харитонов, О.І. Харитонова, О.В. Старцев]. – 3-с вид., перероб. і доп. – К. : Істина, 2013. – 808 с.

7. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях / М.И. Брагинский – М. : Юрид. лит., 1981. – 192 с.

8. Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2-х ч. Часть 2). По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902 / Д.И. Мейер. – М. : Статут, 1997. – 455 с. (Классика российской цивилистики).

9 Алексеев С.С. Гражданское право в современную эпоху / С.С. Алексеев ; пл. ред. Г.Л. Гуртова. – М. : Юрайт, 1999. – 391 с.

10. Гражданское право : [учеб.] : в 4 т. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005– . – Т. 2 : Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права / [И.А. Зенин, Е.В. Кулагина, Е.А. Суханов, А.Е. Шерстобитов]; отв. ред. Е. А. Суханов. – 2005. – 496 с.

11. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности / Е.А. Суханов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 240 с.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ПРОФСОЮЗОМ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ РАБОТНИКОВ В КОЛЛЕКТИВНЫХ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Роксолана БУТЫНСКАЯ,

аспирант кафедры социального права

Львовского национального университета имени Ивана Франко

Summary

The article is devoted to the issues of representation of employees' labour rights by trade unions. It has been concluded that trade unions represent labour rights in collective labour relations through the social partnership system by means of representation of employees' rights in courts and other agencies and also in jural relationships with an employer. The issues of participation of trade unions in the system of the social dialogue have been considered. The problems of legal and voluntary representation of employees' rights and interests have been examined. It has been concluded that unions represent employees' rights both under the law and the decision of an appropriate subject.

Key words: collective labour legal relations, trade unions, labour rights, representation in labour legal relations, labour legal relations.

Аннотация

Статья посвящена проблеме представительства трудовых прав работников профсоюзами. Сделан вывод, что профсоюзы представляют трудовые права в коллективных трудовых правоотношениях через систему социального партнерства, а также путем представительства прав работников в судебных и других органах, в правоотношениях с работодателем. Рассматриваются проблемы участия профсоюзов в системе социального диалога. Проанализированы проблемы законного и добровольного представительства прав и интересов работников. Сделан вывод о том, что профсоюзы представляют права работников как на основании закона, так и на основании решения соответствующего субъекта.

Ключевые слова: коллективные трудовые правоотношения, профсоюзы, трудовые права, представительство в трудовых правоотношениях, трудовые правоотношения.

Постановка проблемы. В трудовом законодательстве очень часто употребляется термин «представительство», но в научной литературе эта проблема не нашла достаточного освещения. Понятие «представитель» широко используется в нормах как действующего Кодекса законов о труде Украины, так и проекта Трудового кодекса Украины. Представительство используется и в других нормативно-правовых актах различных институтов трудового права: в частности, в Законах «О социальном диалоге в Украине», «О коллективных договорах и соглашениях». Представительство прав работников используется также и в международных актах. Проблема представительства прав и интересов работников в коллективных трудовых правоотношениях является актуальной, поскольку именно эта группа прав является наиболее уязвимой.

Актуальность темы. Указанной проблеме в литературе по трудовому праву посвящено очень мало публикаций. Проблема представительства подробно проанализирована исследователями гражданско-правовых проблем, поскольку в гражданском праве есть отдельный институт представительства. В трудовом же праве вопрос о представительстве рассматривается в контексте осуществления его профсоюзами трудовых и социально-экономических прав, но лишь в аспекте реализации ими (профсоюзами) своих контрольных функций за соблюдением трудового законодательства. Однако, как показывает анализ действующего законодательства, профсоюзы не только обладают полномочиями осуществления общественного контроля за соблюдением трудового законодательства, но и имеют другие полномочия представительства трудовых прав ра-



ботников. Соответственно, представительство профсоюзами трудовых прав работников, в том числе в коллективных трудовых правоотношениях, необходимо рассматривать шире.

Итак, **целью статьи** является обоснование понятия представительства профсоюзами трудовых прав работников и выделение его основных форм.

Изложение основного материала исследования. Законом Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусмотрено, что профсоюзы и их объединения осуществляют представительство и защиту трудовых, социально-экономических прав и интересов членов профсоюзов в государственных органах и органах местного самоуправления, в отношениях с работодателями, а также с другими объединениями граждан. То есть одной из форм деятельности профсоюзов является представительство трудовых, социально-экономических прав и интересов. Профсоюзы имеют право представлять интересы своих членов при реализации ими конституционного права на обращение за защитой своих прав в судебные органы, к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека, к международным судебным учреждениям [1]. В частности, профсоюзы представляют права и интересы работников при решении как индивидуальных, так и коллективных трудовых споров, в отношении социального партнерства, в связи с установлением условий труда. При этом в законе указано, что профсоюзы могут представлять в трудовых правоотношениях как своих членов, так и всех работников независимо от членства в профсоюзах.

В литературе по трудовому праву сегодня отсутствует единое понимание профсоюзного представительства в трудовых правоотношениях.

В частности, Г.М. Николайченко считает, что представительство в трудовом праве, в том числе и с помощью профсоюза, следует рассматривать как многоаспектное явление. Оно является средством защиты трудовых прав работников. Представительство – это правоотношение, в котором представители работников способствуют сторонам индивидуальных и коллективных трудовых отношений в реализации их прав, обязанностей и интересов [2, с. 9].

П.Д. Пилипенко отмечает, что «представительство – это форма, через которую профсоюзы осуществляют свое социальное назначение – выражать интересы работников, защищать их права и законные интересы» [3, с. 81].

Такого же мнения придерживается Л.А. Золотухина, отмечая, что «профессиональные союзы являются универсальным представителем работников. Универсальность их представительства проявляется в том, что профсоюзы осуществляют свою деятельность на всех уровнях. Представительство – это элемент правового статуса профсоюзов, который отражает необходимое условие для вступления всех других прав и является формой, которая выражает социальное назначение профсоюзов – выражать и защищать интересы работников через конкретные механизмы, предусмотренные трудовым законодательством. Итак, профсоюзное представительство – это особый вид представительства, который выступает как одна из важнейших гарантий реального обеспечения прав и интересов работников» [4, с. 11].

Вместе с тем не все ученые согласны с такой позицией. В частности, Ф.А. Цесарский считает ее несколько спорной. Ведь приведенное определение профсоюзного представительства, по сути, объединило два тесно связанных направления деятельности профсоюзов: представительство и защиту. Причем, как отмечает автор, «основной функцией профсоюзов следует считать защитную, а представительская функция является вспомогательной в защите прав наемных работников, она создает необходимые предпосылки для реализации защитной функции» [5, с. 7]. Аналогичное мнение высказывает Г.А. Добровольская, которая отметила, что «защита прав и интересов работников профсоюзы Украины осуществляли также путем представления работников в судах, арбитражах, комиссиях по трудовым спорам, образовавшиеся на предприятиях [6, с. 25].

Интересна мысль А.А. Семенюка, который считает, что представителем является лицо, которое не только представляет, но и защищает интересы, отстаивает их общественные взгляды и убеждения. Под представительством в трудовом праве он понимает совокупность правоотношений, где использо-

вание правосубъектности уполномоченных на то субъектов трудовых правоотношений происходит с целью реализации прав и обязанностей, а также защиты прав работников и работодателей. Итак, роль и значение представительства отражается в необходимости обеспечения реальных условий для незыблемости законных прав и интересов субъектов трудовых правоотношений, а в случае их нарушения – защиты [7, с. 334–335].

Но представительство прав и интересов работников профсоюзами осуществляется не только при защите прав работников, но и в других коллективных правоотношениях.

Наряду с этим в науке трудового права высказывалось мнение, что в коллективных трудовых правоотношениях имеет место не представительство, а делегирование полномочий. В частности, такое мнение высказал В.М. Лебедев, который считает, что в отношениях социального партнерства имеет место не представительство, а делегирование полномочий. Он считает, что когда профсоюз представляет интересы не члена профсоюза в отношениях с работодателем, то имеют место отношения, типичные для гражданско-правового договора поручения. По его мнению, и объединения профсоюзов, и объединения работодателей делегируют принадлежащие им полномочия своим органам при заключении различного рода договоров (территориальных, отраслевых и других) [8, с. 213–214]. Вслед за ним Г.М. Николайченко считает, что в отношениях социального партнерства, участия работников и работодателей и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства имеет место не представительство, а делегирование полномочий работодателем, работниками (трудовым коллективом), общественными, в том числе и профсоюзными, организациями [2, с. 8]. В то же время, по ее мнению, когда речь идет о рассмотрении индивидуальных и коллективных трудовых споров и в некоторых других случаях, то оправданно говорить не о делегировании полномочий, а о представительстве в сфере трудовых отношений [2, с. 8].

Однако, как справедливо отмечают другие авторы, делегирование полномочий – это способ наделения полно-



мочиями, при котором один субъект передает другому право решить вопрос, который отнесен к компетенции первого. То есть делегирование полномочий является элементом представительства [9, с. 121].

Большинство авторов рассматривает представительство профсоюзами прав работников только с точки зрения защиты этих прав. В частности, В.А. Васильев под представительством понимает деятельность субъектов трудовых отношений, органов, которые формируются с их участием, основанной на законе, в целях защиты социально-трудовых прав работников и интересов работодателей [10, с. 229]. Однако в данном случае отсутствует указание такого обязательного элемента представительства, как действие представителя от имени и в интересах другого лица. Также действия по представительству не ограничиваются только защитой социально-трудовых прав.

На основе проведенного анализа мнений ученых можно сделать вывод, что под представительством в трудовом праве следует понимать совершение одним лицом (представителем) в пределах его полномочий юридически значимых действий от имени и в интересах другого лица, представляемого с целью реализации и защиты социально-трудовых прав и интересов субъектов трудовых правоотношений.

Представительство осуществляется в правовых отношениях, обязательными участниками которых являются работник или коллектив работников и лицо, уполномоченное совершить действия с целью реализации осуществления трудовых прав работников.

Можно выделить следующие юридические признаки представительства профсоюзами трудовых прав и интересов работников:

1) это правоотношения, в которых профсоюз как представитель работников выступает от их имени и в их интересах;

2) такое представительство в любом случае осуществляется с целью реализации трудовых прав и интересов работников;

3) в результате таких действий профсоюза возникают, изменяются или прекращаются права и обязанности работников в отношениях с третьими лицами, то есть правовые последствия

настают не для самого профсоюза, а для работников, которых он представляет;

4) профсоюзы являются такими же субъектами трудовых отношений, как и работники, которых они представляют;

5) содержание и пределы представительства профсоюзами трудовых прав и интересов работников определяются их полномочиями, то есть профсоюз действует исключительно в пределах полномочий, предоставленных ему конкретным работником или коллективом работников, или законом.

В трудовом праве представительство допускается в следующих видах трудовых правоотношений: при решении коллективных трудовых споров; при решении индивидуальных трудовых споров; при заключении коллективных договоров и соглашений; при установлении индивидуальных и коллективных условий труда; при принятии локальных нормативно-правовых актов; в сфере социального диалога и других.

Закон Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» выделяет следующие случаи представительства профсоюзами прав и интересов работников в государственных органах и органах местного самоуправления, в судебных органах, при обращении к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека, при обращении в международные судебные органы, в отношениях с работодателем, в отношениях с другими объединениями граждан.

При этом в коллективных трудовых правоотношениях профсоюзы осуществляют представительство прав и интересов работников независимо от их членства в профсоюзах.

Если в коллективных трудовых правоотношениях профсоюзы осуществляют представительство прав и интересов работников независимо от их членства в профсоюзах, то в индивидуальных трудовых правоотношениях они осуществляют представительство прав и законных интересов только своих членов. Как справедливо отмечает В.Я. Бурак, «порядок такого представительства регулируется коллективными договорами и соглашениями, а также действующим законодательством. Соответственно в коллективных договорах должен оговариваться порядок

привлечения профсоюзов в представительство прав и интересов работников. Что же касается индивидуального представительства, то это должно регулироваться как коллективными договорами, так и уставами соответствующих профсоюзов» [11, с. 90].

В коллективных трудовых правоотношениях осуществление коллективных трудовых прав возможно лишь путем представительства. Такой вывод можно сделать, проанализировав действующее законодательство. Так, согласно Закону Украины «О коллективных договорах и соглашениях» коллективный договор заключается между работодателем, с одной стороны, и одним или несколькими профсоюзными органами, а в случае отсутствия таких органов – представителями работников, избранными и уполномоченными трудовым коллективом, с другой стороны [12]. То есть одной из сторон коллективного договора может выступать профсоюз как представитель работников. Сторонами коллективных договоров являются стороны социального диалога. Им же предоставляется право на ведение переговоров и заключение коллективных договоров, соглашений. Согласно Закону Украины «О социальном диалоге в Украине» к одной из сторон социального диалога относится профсоюзная сторона [13]. Кроме того, работники могут действовать через представителей при решении коллективных трудовых споров. Так, согласно Закону Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» при решении коллективных трудовых споров (конфликтов) профсоюзы, их объединения имеют право представлять интересы работников [1].

Согласно ст. 13 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» государство признает профсоюзы полномочными представителями работников и защитниками их трудовых, социально-экономических прав и интересов.

Поскольку институт представительства – это институт гражданского законодательства, то представитель может осуществлять полномочия в порядке и в случаях, предусмотренных именно этим законодательством. В гражданском законодательстве выделяются следующие основания возникновения представительства: договор, закон, акт



органа юридического лица и другие, установленные актами гражданского законодательства [11, с. 91]. Итак, в зависимости от юридического значения волеизъявления относительно возникновения отношений представительства можно выделять добровольное (договорное) и обязательное (законное) представительство профсоюзом прав и интересов работников. Поэтому нельзя согласиться с теми авторами, которые рассматривают представительство профсоюзами трудовых прав и интересов работников только как законное представительство. Так, Ф.А. Цесарский считает, что такое представительство основывается на законе и является законным представительством, которое не требует какого-то специального поручения и оформления и носит публично-правовой характер [5, с. 7]. Существует также и такая точка зрения: «Профсоюзное представительство основывается на законе, поскольку, выступая в роли представителей коллективов работников (в том числе и не членов профсоюза), профсоюзные органы действуют без всякой доверенности с их стороны» [14, с. 162].

Ю.М. Щотова считает, что для представительства профсоюзами прав работников требуется специальное полномочие [15, с. 297].

Добровольное представительство возможно в коллективных трудовых правоотношениях, как следует из п. 8 ст. 38 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», которая предусматривает полномочия выборного органа первичной профсоюзной организации на предприятии, в учреждении или организации на представление интересов работников по их поручению при рассмотрении коллективных трудовых споров. Кроме этого, как отмечает В.Я. Бурак, «в коллективных трудовых правоотношениях добровольное представительство возможно при проведении коллективных переговоров или при решении коллективных трудовых споров, когда по поручению коллектива наемных работников их интересы представляет лицо или соответствующий орган в случае отсутствия первичной профсоюзной организации» [11, с. 92]. Поэтому нельзя согласиться с некоторыми авторами относительно того, что в коллективных трудовых отношениях

не действует представительство по доверенности.

Обязательное или законное представительство имеет место, как правило, в коллективных трудовых правоотношениях в силу прямого на это указания в законе. Так, Закон Украины «О социальном диалоге в Украине» предусматривает, что одной из сторон социального диалога на национальном, отраслевом и территориальном уровнях является профсоюзная сторона. Для участия в коллективных переговорах по заключению коллективных договоров и соглашений, трехсторонних или двусторонних органах и в международных мероприятиях состав субъектов профсоюзной стороны определяется по критериям репрезентативности [13]. При таком представительстве и представитель, и пределы его полномочий устанавливаются законом, исходя из их общественной природы как организации представительства и защиты прав и интересов работников, независимо от воли тех людей, которых он представляет.

Итак, соглашаясь с В.Я. Бураком, необходимо отметить, что представительство работников в трудовых правоотношениях возможно как и на основании договора, так и вследствие прямого указания закона. В коллективных трудовых правоотношениях представительство профсоюзами осуществляется на основе прямого указания закона, и только в случае отсутствия профсоюзной организации такое представительство осуществляется на основании решения наемных работников.

Вместе с тем осуществление представительства невозможно без волеизъявления на это работника или коллектива работников и надлежащего оформления полномочий профсоюзом. Это означает, что профсоюз не может реализовать права и свободы работника без прямого на то указания последнего. Однако законодательство не устанавливает порядок и форму назначения представителя от профсоюза. Поэтому можно предложить следующий порядок назначения представителя работников от профсоюза. Для назначения представителей работников в коллективных трудовых правоотношениях происходит собрание коллектива наемных работников, на котором должно присутствовать более половины работ-

ников. На собрании работники большинством голосов принимают решение о предоставлении полномочий по представительству их прав и интересов в коллективных трудовых правоотношениях профсоюзом, что оформляется протоколом. После этого профсоюз приобретает право на осуществление полномочий по представительству интересов работников предприятия в коллективных трудовых отношениях. Председателем профсоюзного органа или на заседании этого органа определяется конкретное лицо, которое будет выступать представителем работников в коллективных трудовых правоотношениях, о чем составляется протокол заседания. Наличие решения собрания трудового коллектива о предоставлении полномочий на представление, а также решения уполномоченного профсоюзного органа о наделении конкретных лиц такими полномочиями является основанием для признания этих лиц полномочными представителями работников в коллективных трудовых правоотношениях.

К полномочиям представителя работников в коллективных трудовых правоотношениях относятся организация и ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров. С этой целью он собирает и обобщает предложения членов профсоюза, участвует в подготовке проекта коллективного договора или самостоятельно готовит его, организует обсуждение проекта во всех подразделениях предприятия, учреждения, организации, участвует в консультациях и обмене информацией, по поручению собрания (конференции) трудового коллектива заключает коллективный договор.

При решении коллективных трудовых споров выборный профсоюзный орган также представляет права и интересы работников. В частности, как представитель интересов наемных работников на отраслевом, территориальном или национальном уровнях выборный орган соответствующего профсоюза, объединения профсоюзов формирует и утверждает требования наемных работников к работодателю. Он может участвовать в работе примирительной комиссии и трудового арбитража при решении коллективного трудового спора, может входить в состав прими-



рительной комиссии как полномочный представитель работников и имеет право подписывать решения примирительной комиссии. В таком случае представитель профсоюза, будучи членом примирительной комиссии, письменно наделяется стороной коллективного трудового спора (конфликта) полномочиями, необходимыми для принятия решения по коллективному трудовому спору (конфликту). Также при решении коллективного трудового спора примирительной комиссией или трудовым арбитражем может знакомиться с материалами дела, делать из них выписки, снимать копии, участвовать в заседаниях примирительной комиссии, представлять доказательства, участвовать в их исследовании, заявлять ходатайства, давать письменные и устные объяснения, возражать против ходатайств и доводов других участников рассмотрения, заявлять отводы.

Если речь идет о коллективных трудовых правоотношениях, то пределы полномочий представителя могут быть определены в решении собрания трудового коллектива одновременно с решением вопроса о доверенности представлять его интересы профсоюзу.

Выводы. Подводя итоги, можно констатировать, что путем представительства профсоюзы осуществляют и способствуют реализации трудовых прав работников. Выступая от имени и действуя в интересах работников, профсоюз тем самым обеспечивает надлежащую реализацию и защиту их трудовых прав, ведь основными видами деятельности профсоюзов являются представительство и защита трудовых прав.

Представительство в трудовом праве предусматривает совершение одним лицом (представителем) в пределах его полномочий юридически значимых действий от имени и в интересах другого лица – субъекта трудовых правоотношений, представляемого с целью реализации и защиты социально-трудовых прав и интересов субъектов трудовых правоотношений.

В трудовом праве представительство существует при решении трудовых споров, как коллективных, так и индивидуальных; при заключении коллективных договоров и соглашений; при установлении индивидуальных и коллективных условий труда; при при-

нятии локальных нормативно-правовых актов; в сфере социального диалога и других.

Однако вследствие отсутствие норм о представительстве в трудовом законодательстве страдает прежде всего правоприменительная практика. Поэтому при разработке нового Трудового кодекса Украины необходимо закрепить положение о представительстве прав и интересов работников профсоюзом для более эффективной их реализации и защиты.

Список использованной литературы:

1. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

2. Ніколайченко Г.М. Представництво у трудовому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Г.М. Ніколайченко. – О., 2007. – 9 с.

3. Пилипенко П.Д. Про участь профспілок у трудових право-відносинах у світлі Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» / П.Д. Пилипенко // Право України. – 2000. – № 9. – С. 81.

4. Золотухіна Л.О. Договірні форми реалізації соціально-економічних прав та інтересів працівників в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Л.О. Золотухіна. – Х., 2007. – 11 с.

5. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок, форми реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Ф.А. Цесарський. – Х., 2004. – 15 с.

6. Добровольська Г.О. Професійні спілки України (1997–2002 рр.) : автореф. дис. ... докт. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / Г.О. Добровольська. – Донецьк, 2008. – 25 с.

7. Семенюк А.О. Роль і значення представництва у трудовому праві / А.О. Семенюк // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 334–337.

8. Современное трудовое право (опыт трудового компаративиз-

ма) / [В.М. Лебедев, Е.Р. Воронкова, В.Г. Мельникова] ; под ред. В.М. Лебедева. – М. : Статут, 2007. – 292 с.

9. Лушникова М.В. Социальное партнерство в сфере труда : [учебное пособие] / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – Ярославль : ЯрГУ, 2008. – 220 с.

10. Васильев В.А. Представительство и защита профсоюзами социально-трудовых прав и интересов работников / В.А. Васильев. – Челябинск, 2007. – 315 с.

11. Бурак В.Я. Види представництва профспілками прав та інтересів працівників / В.Я. Бурак // Правове регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: проблеми і перспективи розвитку : тези доповідей та наук. повідомлень учасників VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 3–4 жовтня 2014 року) / за ред. В.В. Жернакова. – Х., 2014. – С. 90–93.

12. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 року № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.

13. Про соціальний діалог : Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.

14. Советское трудовое право : [учебник] / [А.С. Пашков, Б.Ф. Хрусталёв, О.В. Смирнов и др.]. – М. : Юрид. лит., 1988. – 280 с.

15. Щотова Ю.М. Професійні спілки як особливий суб'єкт трудового права України : [монографія] / Ю.М. Щотова. – К. : Генеза, 2013. – 320 с.



ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СФЕРА УКРАИНЫ КАК ОБЪЕКТ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Виталий ГЛУХОВЕРЯ,

кандидат юридических наук, докторант
Запорожского национального университета

Summary

The article is sanctified to the questions of determination of essence of concept law-enforcement sphere of the state, lighting up of processes of its reformation: prospects and tendencies. Drawn conclusion about the necessity of passing an act of Ukraine "About Conception of development of the law-enforcement system" and "About law enforcement authorities".

Key words: law-enforcement sphere, law enforcement authorities, reform, conception.

Аннотация

Статья посвящена вопросам определения сущности понятия «правоохранительная сфера государства», осветления процессов ее реформирования: перспектив и тенденций. Делается вывод о необходимости принятия Законов Украины «О Концепции развития правоохранительной системы» и «О правоохранительных органах».

Ключевые слова: правоохранительная сфера, правоохранительные органы, реформа, концепция.

Постановка проблемы. Теоретическое решение проблемы реформирования правоохранительной сферы в юридическом аспекте предусматривает выяснение научного содержания важнейших понятий и категорий, которые раскрывают эту проблему, а именно сущности правоохранительной сферы, как объекта реформирования, места и назначения МВД Украины в этих процессах. Исследуя сущность правоохранительной сферы государства, нельзя не обратить внимание на то, что она (сфера) является отражением правоохранительной функции государства.

Актуальность темы. Теоретическим исследованиям разных аспектов функционирования правоохранительной сферы посвящены труды таких ученых, как, в частности, О.М. Бандурка, И.П. Голосниенко, А.Н. Коллодий, В.В. Косюта, О.Н. Литвак, П.Н. Рабинович, Ю.С. Шемшученко. Признавая существенный вклад этих ученых в разработку очерченной проблематики, следует все же указать на недостаточность научных исследований относительно реформирования правоохранительной сферы в современных условиях.

Итак, **целью статьи** является выяснение содержания правоохранительной сферы как объекта реформирования.

Изложение основного материала исследования. Вопросы реформирования правоохранительной сферы неоднократно привлекали внимание руководства не только нашего государства, но и европейского сообщества.

Так, основные направления реформирования судебной системы и право-

охранительной сферы определены в Резолюции ПАСЕ № 1466 (в 2005 г.).

Среди основных документов, которые были приняты в те времена и направлены на реформирование правоохранительной сферы, стоит выделить такие: 1) Концепция совершенствования судопроизводства для утверждения справедливого суда в Украине [1]; 2) Концепция реформирования криминальной юстиции [2]; 3) Концепция реформирования Службы безопасности Украины [3]; 4) Концепция реформирования Государственной криминально-исполнительной службы Украины [4]; 5) Концепция развития государственной пограничной службы Украины [5].

Отдельно, своим указом, Президент Украины поставил задание разработать проект Концепции реформирования системы органов внутренних дел [6]. Следует подчеркнуть, что по результатам проведенной работы подготовлен проект Концепции реформирования системы МВД Украины, кроме того, получены наработки, которые были использованы при подготовке Государственной программы реформирования системы МВД на период до 2012 г. [7; 8].

Как показало время, некоторые из этих реформ были реализованы, однако большинство положений указанных концепций не удалось воплотить в жизнь.

Причины этого, мы здесь соглашаемся с И.В. Зозулей, могут быть следующие: во-первых, общая чрезвычайная сложность проблемы и невозможность ее бессистемного решения; во-вторых, соответствие отдельных положений

утвержденных концепций реформирования правоохранительных органов государства принципам национальной безопасности Украины; в-третьих, принцип одобрения концепций решениями только Совета национальной безопасности и обороны Украины; в-четвертых, попытки завуалированного решения отдельных вопросов реформирования, например, той же системы МВД Украины в непрофильных концепциях [9].

За последние годы реформирование правоохранительной сферы продолжает происходить. основополагающим документом в этом аспекте, по нашему мнению, является Стратегия устойчивого развития «Украина – 2020», которая определяет цели, векторы движения, дорожную карту, первоочередные приоритеты и индикаторы надлежащих оборонных, социально-экономических, организационных, политико-правовых условий становления и развития Украины [10].

На выполнение этого стратегического документа и с целью дальнейшего реформирования правоохранительной сферы были приняты Стратегия реформирования судостроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 гг. [11], Стратегия национальной безопасности Украины [12], Концепция развития сектора безопасности и обороны Украины [13], Национальная стратегия развития гражданского общества [14].

Реформирование правоохранительной сферы напрямую коснулось и МВД Украины, а именно с принятием



Концепции первоочередных мер реформирования системы Министерства внутренних дел [15], Стратегии развития органов внутренних дел Украины [16], которые одобрены распоряжением Правительства от 22 октября 2014 г. № 1118-р [17].

Положительно оценивая реформы, которые происходят в нашем государстве в сфере правоохранительной, с нашей точки зрения, нельзя не обратить внимание на отсутствие единственного стратегического документа относительно системы правоохранительных органов и их дальнейшего развития.

Донныне в действующем законодательстве не предоставлено исчерпывающего перечня правоохранительных органов и их системы, что, бесспорно, негативно отражается на возможности эффективно выполнять задание и устанавливать справедливость в общественных отношениях, а также размежевать их компетенцию.

Сегодня также отсутствуют системные наработки относительно роли и места государственной политики в усовершенствовании правоохранительной сферы; по-разному понимают понятия «правоохранительная сфера», «правоохранительная деятельность» как законодатель, так и ученые-правоведы; вне поля зрения остаются проблемы перехода деятельности органов государственной власти Украины в правоохранительной сфере на качественно новый уровень; недостает научного сопровождения процесса правотворчества; нуждается в реальном осознании органами государственной власти Украины необходимость конструктивного взаимодействия государства и гражданского общества и др. [8].

Как уже отмечалось выше, сложилась ситуация единства понимания того, какие органы в нашем государстве являются правоохранительными и какая их система. В настоящее время вряд ли кто-то может с точностью сказать, сколько правоохранительных органов есть в Украине, какое их количество, подкрепив свои слова ссылкой на соответствующий закон.

Данный вопрос становится актуальным также в свете создания новых институций с правоохранительными функциями, например, Национальное антикоррупционное бюро. Кроме того, нельзя не обратить внимание на то, что

сегодня все же отсутствует единственное понимание того, как системно, то есть во взаимодействии со всеми правоохранительными институциями, реформировать правоохранительную сферу. Как видно из вышеприведенного перечня нормативно-правовых актов, сегодня каждое министерство и ведомство осуществляет собственную политику относительно реформирования, которая иногда не согласуется с системой органов, что обеспечивают национальную безопасность государства, а также с реформами судебной системы.

Суды являются органами, которые осуществляют правоохранительную деятельность, а потому реформирование правоохранительных органов должно осуществляться с учетом и системы судов и судопроизводства.

Прорабатывая концептуальные принципы реформирования правоохранительной сферы нашего государства, следует задать ряд ключевых вопросов и предоставить на них ответы: «Что сегодня являет собой правоохранительная система Украины, какой ей быть в будущем?», «Что такое «правоохранительные органы», какие органы, по какому признаку должны называться правоохранительными?».

По нашему мнению, сказанное выше обуславливает потребность в принятии Законов Украины «О Концепции развития правоохранительной системы» и «О правоохранительных органах».

Закон Украины «О Концепции развития правоохранительной системы» должен отражать идеологию реформирования и определять стратегию развития правоохранительной системы государства, а также включать в себя такие составляющие:

– определять цель, на достижение которой направляются реформирование и развитие правоохранительной системы;

– устанавливать объект, принципы, стратегические направления и тактические этапы реформирования правоохранительной системы в Украине;

– содержать финансовые расчеты относительно средств, которые планируются тратить на реформирование правоохранительной системы, определять источники к дополнительным поступлениям, из которых будут получены средства на реформирование.

Закон Украины «О правоохранительных органах», по нашему мнению, должен быть правовым документом, который должен определять:

1) понятия «правоохранительные органы», «правоохранительная деятельность», а также исчерпывающий перечень системы правоохранительных органов; общие требования к их деятельности, взаимодействия между собой; общие требования относительно подотчетности и подконтрольности гражданскому обществу; основы взаимодействия с общественностью;

2) общие требования относительно основных прав и обязанностей в деятельности правоохранительных органов; пути обеспечения сдерживания и реализации таких принципов, как верховенство права, законность, нейтральность, внепартийность, профессионализм, уважение к правам и свободам человека;

3) основы государственной службы в правоохранительных органах (требования к прохождению, конкурсный порядок принятия на службу, особенности аттестации, общие принципы ответственности и тому подобное);

4) гарантии социальной и правовой защиты работников правоохранительных органов.

Данный закон должен содержать унифицированные нормы, которые должны делать невозможным их политизирование, использование правоохранительных органов разными политическими силами, ответственность за нарушение этих требований. Например, в Законе следует установить требование, чтобы политизирование правоохранительных органов являлось угрозой национальной безопасности государства.

Также Закон должен содержать общие нормы относительно прозрачности деятельности правоохранительных органов, их подотчетности и подконтрольности гражданскому обществу. Закон также должен содержать отдельные статьи, которые будут определять паритетные принципы контроля со стороны Верховной Рады Украины, Уполномоченного по правам человека, Президента Украины и Правительства.

Принятие данного закона, по нашему мнению, также будет способствовать устранению дублирования функций того или другого органа, параллелизма в их деятельности.



Выводы. Подводя итоги вышеизложенного, следует сказать, что, по нашему мнению, реализация предложенных нами путей усовершенствования правоохранительной сферы государства будет основой эффективной деятельности правоохранительных органов.

Список использованной литературы:

1. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів Концепції реформування системи МВС України : Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 95.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 15 лютого 2008 р. : Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» від 15 лютого 2008 р. : Указ Президента України від 20 березня 2008 р. № 249/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 409.
4. Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 25 квітня 2008 р. № 401/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 18. – Ст. 589.
5. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від № 546/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1807.
6. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 20 березня 2008 р. № 245/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 405.
7. Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України : Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень від 12 вересня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/doc/nl_ukr_20050912_0289.pdf.
8. Державна політика у правоохоронній сфері: історико-правовий аналіз та шляхи удосконалення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bankreferatov.ru/referats>.
9. Зозуля І.В. Щодо відповідності концепцій реформування правоохоронної системи держави принципам національної безпеки України // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 131–151. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zivnbu.pdf>.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2016 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
11. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» від 6 травня 2015 р. : Указ Президента України від 25 червня 2015 р. № 287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/para14#n14>.
13. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/para12#n12>.
14. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
15. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221414>.
16. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_ukraini.html.
17. Питання реформування органів внутрішніх справ : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-reform.org/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodopitannya-reform>.



ДОГОВОРНОЕ (КОМПРОМИССНОЕ) ОБВИНЕНИЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Владимир ГРИНЮК,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правосудия юридического факультета
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article studies problems of compromised (in the form of agreements) accusation which exists in criminal proceedings based on deal of recognition of guilt. Such accusation is to be compromised deal due to its features: making a deal on recognition of guilt is detailing the subject of court proceedings (several occasions are to be added to it, and the prosecutor has to persuade court about it); amendment of accusation during court proceedings is not possible; prosecutor's refusal from support of accusation is not possible. In order to increase effectiveness of accusation fulfillment within criminal proceedings on the grounds of a deal about recognition of guilt, it is proposed to provide possibility of making an agreement about recognition of guilt in criminal proceedings where injured person is taking a part, and in the criminal proceedings regarding authorized person of legal entity, who committed a criminal violation, which is the subject of making criminal proceeding regarding legal entity.

Key words: compromised accusation, accusation function, deal about recognition of guilt, prosecutor, injured person, proceedings regarding legal entity, representative of legal entity regarding whom proceeding is making.

Аннотация

В статье рассматривается проблематика договорного (компромиссного) обвинения, которое существует в уголовном производстве на основании соглашения о признании виновности. Это обвинение является договорным (компромиссным), поскольку ему присущи такие признаки: заключение соглашения о признании виновности уточняет предмет судебного разбирательства (к нему добавляется еще ряд обстоятельств, в наличии которых прокурор должен убедить суд); изменение обвинения в судебном разбирательстве невозможно; отказ прокурора от поддержания обвинения невозможен. Для усиления эффективности реализации обвинения в уголовном производстве на основании соглашения о признании виновности предложено предусмотреть возможность заключения соглашений о признании виновности в уголовных производствах, в которых участвует потерпевший, и в уголовном производстве в отношении уполномоченного лица юридического лица, совершившего уголовное правонарушение, в связи с которым осуществляется производство в отношении юридического лица.

Ключевые слова: договорное (компромиссное) обвинение, функция обвинения, соглашение о признании виновности, прокурор, потерпевший, производство в отношении юридического лица, представитель юридического лица, в отношении которого осуществляется производство.

Постановка проблемы. Сохранение и упрощение уголовного процесса, его гуманизация и внедрение в него отдельных восстановительных процедур являются особенностями современного уголовного производства. Такая тенденция является характерной и для Украины в силу принятия и вступления в силу Уголовного процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины), в котором закреплен институт соглашений. Традиционно термин «соглашение» в юридической науке является синонимом термина «договор», однако в области уголовного процесса его понимание не тождественно значению этого термина в области гражданского права, в котором он наиболее распространен. В уголовном производстве результатом заключения и утверждения соглашений является договоренность сторон о рассмотрении и разрешении конфликта в особом порядке. Соглашение о признании виновности является формой компромисса в уголовном производстве, что позволяет говорить о наличии

договорного (компромиссного) обвинения в уголовном производстве. Указанное и обуславливает актуальность темы исследования.

Актуальность темы. Вопросы реализации функции обвинения в уголовном производстве на основании соглашений исследованы в аспекте участия прокурора в уголовном производстве на основании соглашений в научных трудах С. Андрусенко, А. Власовой, И. Гловюк, Ю. Демина, Г. Искендеровой, В. Колодчина, А. Лапкина, Е. Леляк, Я. Лызака, Д. Лобань, Д. Лупеко, С. Малыхиной, С. Марко, С. Паславского, Е. Повзыка, Р. Новака, Г. Середы, М. Твердохлиба, И. Титко, Г. Тюрина, Н. Хавронюка и других ученых. Однако в имеющихся научных разработках категория договорного (компромиссного) обвинения не выделялась и не исследовалась.

Итак, **целью статьи** является обоснование категории «договорное (компромиссное) обвинение», выделение его особенностей, анализ соблюдения прав участников уголовного судопроизводства при его реализации.

Изложение основного материала исследования. О наличии договорного (компромиссного) обвинения в уголовном производстве Украины свидетельствуют положения ст. 472 УПК Украины, в соответствии с которой в соглашении о признании виновности указываются его стороны, формулировка подозрения или обвинения, его правовая квалификация с указанием статьи (части статьи) закона Украины об уголовной ответственности, существенные для соответствующего уголовного производства обстоятельства, безоговорочное признание подозреваемым или обвиняемым своей вины в совершении уголовного правонарушения, обязанности подозреваемого или обвиняемого относительно сотрудничества в раскрытии уголовного правонарушения, совершенного иным лицом (если соответствующие договоренности имели место), согласованное наказание и согласие подозреваемого, обвиняемого на его назначение или на назначение наказания и освобождение от его отбывания с испытанием, по-



следствия заключения и утверждения соглашения, предусмотренные ст. 473 УПК Украины, последствия невыполнения соглашения.

Компромиссный характер соглашения о признании виновности как такового является бесспорным, и при определении понятия данного соглашения это подчеркивается [1, с. 14; 2, с. 182]. Соответственно, следует отметить и специфику обвинения в уголовном производстве на основании соглашения о признании виновности. Наличие такого обвинения направлено на достижение процессуальной экономии, признание обвиняемым своей вины, раскаяние в содеянном уголовном правонарушении и оказание помощи в раскрытии уголовных правонарушений, относящихся к категории тяжких и особо тяжких.

Может возникнуть вопрос о том, каким образом можно считать договорным (компромиссным) именно обвинение, ведь стороны не могут в силу требований закона распространять свои договоренности на квалификацию уголовного правонарушения, поскольку формулировки подозрения и обвинения являются исключительными полномочиями следователя и прокурора и осуществляются, соответственно, в уведомлении о подозрении и обвинительном акте. В литературе различаются соглашения по предмету фактически достигнутой договоренности на основе: 1) уменьшения объема обвинения до обвинения в совершении одного преступления или совершении более общего преступления, которое охватывает состав другого преступления; 2) снятия дополнительных обвинений или обвинения в отношении других менее тяжких преступлений; 3) рекомендации прокурора по предложенному виду наказания (штраф, условное наказание, probation и т. п.); 4) рекомендации прокурора относительно уменьшения строгости применимого наказания (суммы штрафа, продолжительности срока лишения свободы) [2, с. 21]. При этом переговоры о заключении соглашения о признании вины могут повлечь такие изменения: уменьшение объема обвинения, новое определение обвинения, устранение части обвинения, назначение более мягкого наказания [2, с. 23]. Если говорить о последних возможностях, то

уменьшение объема обвинения, новое определение обвинения, устранение части обвинения однозначно являются проявлениями обвинения, которыми нами предлагается назвать договорным (компромиссным). Более того, как пишет В. Точилковский, в некоторых странах закон позволяет прокурору предоставлять свидетелю иммунитет от уголовного преследования. Обладая такими дискреционными полномочиями, прокурор может предоставить свидетелю иммунитет от уголовного преследования, если его показания будут указывать на совершение преступления им самим. Согласие суда на такой иммунитет не требуется. При этом в обмен на показания прокурор может либо обещать свидетелю полный иммунитет от уголовного преследования за преступление (transactional immunity), либо обещать не использовать полученные показания против свидетеля (use immunity). Как можно заметить, предоставление свидетельского иммунитета прокурором отличается от соглашения о признании вины, предусмотренное УПК Украины. Последнее должно быть утверждено судом; утвердив соглашение о признании вины, суд назначает лицу меру наказания [3].

В таких ситуациях договорный (компромиссный) характер обвинения, а точнее его отсутствие, отрицать сложно. Действительно, в национальной модели соглашений о признании виновности договоренности могут касаться не фактулы, формулировки или правовой квалификации деяния, а только наказания, освобождения от его отбывания с испытанием. Однако, учитывая то, что обвинение в п. 13 ст. 3 УПК Украины определено как утверждение о совершении определенным лицом деяния, предусмотренного законом Украины об уголовной ответственности, выдвинутое в порядке, установленном УПК Украины, а в п. 3 этой же статьи понятие государственного обвинения сформулировано как процессуальная деятельность прокурора, состоящая в доказывании перед судом обвинения с целью обеспечения уголовной ответственности лица, совершившего уголовное правонарушение, то есть четко определена направленность обвинения на обеспечение уголовной ответственности лица, совершившего уголовное правонарушение, то ее можно считать

результатом обвинения. Соответственно, договоренности сторон по соглашению о признании виновности, касающиеся наказания, освобождения от его отбывания с испытанием, и являются одними из форм обеспечения уголовной ответственности лица как результата обвинения. Как следствие, это дает возможность выделить элемент договорного (компромиссного) характера обвинения.

Заключение соглашения о признании виновности уточняет предмет судебного разбирательства. Учитывая, что по общему правилу предметом судебного разбирательства является обвинение, то можно сказать, что предмет судебного разбирательства существенно меняется. С обвинением в материально-правовом смысле коррелируется только одно из обстоятельств, в наличии которого прокурор должен убедить суд: наличие фактических оснований для признания виновности (п. 6 ч. 7 ст. 474 УПК Украины). Соответственно, к предмету судебного разбирательства добавляется еще ряд обстоятельств, в наличии которых прокурор должен убедить суд: условия соглашения не противоречат требованиям УПК Украины и / или закону; условия соглашения соответствуют интересам общества; условия соглашения не нарушают права, свободы и интересы сторон или других лиц; заключение соглашения было добровольным; выполнение обвиняемым взятых на себя по соглашению обязательств возможно. Вместе с тем появляются новые, по сравнению с общим порядком, ограничения по распоряжению прокурором обвинением: изменение обвинения в судебном разбирательстве невозможно, поскольку в таком случае уже заключено соглашение по имеющемуся обвинению; невозможным является и отказ прокурора от поддержания обвинения, поскольку судебное разбирательство в том смысле, который регламентирован в § 3 Гл. 28 УПК Украины, не осуществляется, а прокурор может отказаться от поддержания обвинения только в том случае, если по результатам судебного разбирательства придет к убеждению, что предъявленное лицу обвинение не подтверждается.

Договорный (компромиссный) характер обвинения при заключении соглашения во время досудебного рас-



следования определяет сам порядок судебного производства, поскольку в таком случае предметом судебного разбирательства является проверка судом обстоятельств, предусмотренных ч. ч. 4, 6, 7 ст. 474 УПК Украины.

Важным вопросом в связи с признанием договорного (компромиссного) характера является обеспечение прав потерпевшего, а также юридического лица, в отношении которого осуществляется производство, при соглашении о признании виновности. В настоящее время УПК Украины прямо запрещает заключение соглашения о признании виновности в уголовном производстве, в котором участвует потерпевший. Однако такая нормативная регламентация подвергнута критике в доктрине. Так, И. Титко отмечает, что максимального эффекта можно достичь, внося в законодательную конструкцию соглашения о признании виновности незначительные коррективы: позволив заключать соглашение о признании виновности в производствах, где есть потерпевший, при условии согласия последнего [4, с. 368], аргументируя это тем, что спектр применения соглашения о признании виновности является несколько более широким, чем круг случаев, в которых разрешено заключить соглашение о примирении [4, с. 368]; если в производстве, где участвует потерпевший, возникает вопрос, какое из двух возможных соглашений заключить, то заключение соглашения о признании виновности позволит удовлетворить интересы большего количества субъектов [4, с. 369]. М. Твердохлиб по этому вопросу предлагает предусмотреть возможность заключения соглашения о признании виновности в уголовном производстве, в котором участвует потерпевший, в связи с чем исключить положение «а также в уголовном производстве, в котором участвует потерпевший» и отдельным абзацем предусмотреть: «соглашение о признании виновности между прокурором и подозреваемым или обвиняемым может быть заключено в уголовном производстве, в котором участвует потерпевший, только с согласия последнего с соблюдением требований, предусмотренных частью восьмой настоящей статьи» [5, с. 359]. Считаем, что следует поддержать данные предложения, поскольку это позволит достичь

процессуальной экономии, разгрузить судебную систему при полном обеспечении прав и законных интересов потерпевшего. Однако предлагаем несколько иной путь нормативной регламентации этого предложения. Так, М. Твердохлиб предлагает фактически ввести элементы содержания соглашения о примирении в соглашение о признании виновности. Учитывая разные основания заключения соглашений, их последствия, а также то, что потерпевший, не будучи стороной соглашения, не сможет инициировать отмену приговора в случае невыполнения соглашения, считаем, что более целесообразно прежде всего предусмотреть заключение соглашений о признании виновности только в том случае, если в уголовном производстве уже заключено соглашение о примирении, заключение которого следует толковать как согласие потерпевшего на заключение соглашения о признании виновности. Это позволит, во-первых, более логично «ввести» реституционные элементы в процесс решения вопроса о заключении соглашения о признании виновности, во-вторых, обеспечит права потерпевшего при невыполнении соглашения, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 476 УПК Украины он будет иметь право обратиться в суд, который утвердил это соглашение о примирении, с ходатайством об отмене приговора; в-третьих, следует предположить, что отмена в таком производстве соглашения о примирении имеет преюдициальный характер для отмены соглашения о признании виновности и продолжения уголовного производства в общем порядке.

Важным вопросом в связи с признанием договорного (компромиссного) характера обвинения является обеспечение также прав юридического лица, в отношении которого осуществляется производство, при сделке о признании виновности. Заключение соглашения о признании виновности в уголовном производстве в отношении уполномоченного лица юридического лица, совершившего уголовное правонарушение, в связи с которым осуществляется производство в отношении юридического лица, не допускается. Прежде всего отметим, что «уполномоченное лицо юридического лица, совершившего уголовное преступ-

ление» как участник уголовного судопроизводства вообще не определено. Если обратиться к другим статьям УПК Украины, связанных с осуществлением производства в отношении юридического лица, то можно увидеть, что в них используются термины «юридическое лицо, в отношении которого могут применяться меры уголовно-правового характера» (ч. 8 ст. 214 УПК Украины), «представитель юридического лица, в отношении которого осуществляется производство» (ст. 641 УПК Украины). Терминология «уполномоченное лицо юридического лица» содержится в Уголовном кодексе Украины: в соответствии с примечанием 1 к ст. 963 под уполномоченными лицами юридического лица следует понимать должностных лиц юридического лица, а также иных лиц, которые в соответствии с законом, учредительными документами юридического лица или договором вправе действовать от имени юридического лица. Исходя из этого определения, в уголовном производстве такое лицо должно иметь процессуальный статус подозреваемого и обвиняемого. Это подтверждают и положения ч. 8 ст. 214 УПК Украины, в соответствии с которой сведения о юридическом лице, в отношении которого могут применяться меры уголовно-правового характера, вносятся следователем или прокурором в Единый реестр досудебных расследований немедленно после вручения лицу уведомления о подозрении в совершении от имени и в интересах такого юридического лица какого-либо из преступлений, предусмотренных ст. ст. 109, 110, 113, 146, 147, 160, 209, 260, 262, 306, ч. 1, 2 ст. 3683, ч. 1, 2 ст. 3684, ст. ст. 369, 3692, 436, 437, 438, 442, 444, 447 Уголовного кодекса Украины, или от имени такого юридического лица какого-либо из преступлений, предусмотренных ст. ст. 258–2585 Уголовного кодекса Украины. О внесении сведений следователь или прокурор не позднее следующего рабочего дня письменно уведомляет юридическое лицо. Производство в отношении юридического лица осуществляется одновременно с соответствующим уголовным производством, в котором лицу уведомлено о подозрении.

Если уполномоченное лицо юридического лица является подозреваемым или обвиняемым, то возникает вопрос



о целесообразности нормативного запрета заключения соглашения в уголовном производстве, ведь это лицо находится в более невыгодном положении по сравнению с теми подозреваемыми, обвиняемыми, которые не действовали от имени юридического лица, что позволяет ставить вопрос о соблюдении принципа равенства перед законом и судом. Кроме того, публичный интерес в содействии подозреваемого или обвиняемого в проведении уголовного производства в отношении него или других лиц, в обеспечении быстрого досудебного расследования и судебного производства, выявления большего количества уголовных правонарушений, в предупреждении, выявлении или пресечении большего количества уголовных правонарушений или других более тяжких уголовных правонарушений не учитывается, а тяжесть некоторых преступлений позволяет теоретически заключать соглашения о признании виновности с учетом требований ч. 4 ст. 469 УПК Украины. Может возникнуть вопрос об обеспечении законных интересов юридического лица, но они обеспечиваются участием в уголовном производстве представителя юридического лица, в отношении которого осуществляется производство (ст. 641 УПК Украины), деятельность которого, как верно подчеркивает И. Гловюк, является проявлением функции защиты в контексте отрицания законности и обоснованности уголовного преследования, в частности, отрицание наличия оснований применения к юридическому лицу мер уголовно-правового характера, выявления обстоятельств для освобождения юридического лица от применения мер уголовно-правового характера [6, с. 129–130]. Кроме того, для соблюдения баланса интересов подозреваемого, обвиняемого как уполномоченного лица юридического лица и юридического лица следует предусмотреть возможность заключения соглашения о признании виновности только с согласия представителя юридического лица, в отношении которого осуществляется производство.

Выводы. Таким образом, обвинение, которое осуществляется на основании соглашения о признании виновности, является договорным (компромиссным), поскольку, хотя стороны и

не могут в силу требований закона распространять свои договоренности на квалификацию уголовного правонарушения, договоренности в части наказания, освобождения от его отбывания с испытанием как результата обвинения отражают элемент договора (компромисса). Специфика договорного (компромиссного) обвинения проявляется в том, что заключение соглашения о признании виновности уточняет предмет судебного разбирательства (к нему добавляется еще ряд обстоятельств, в наличии которых прокурор должен убедить суд); изменение обвинения в судебном разбирательстве невозможно; отказ прокурора от поддержания обвинения невозможен. Для усиления эффективности реализации обвинения в уголовном производстве на основании соглашения о признании виновности следует предусмотреть, во-первых, возможность заключения соглашений о признании виновности в уголовных производствах, в которых участвует потерпевший, однако только в том случае, если в уголовном производстве уже заключено соглашение о примирении, заключение которого следует толковать как согласие потерпевшего на заключение соглашения о признании виновности; во-вторых, возможность заключения соглашения о признании виновности в уголовном производстве в отношении уполномоченного лица юридического лица, совершившего уголовное правонарушение, в связи с которым осуществляется производство в отношении юридического лица, однако только с согласия представителя юридического лица, в отношении которого осуществляется производство.

Список использованной литературы:

1. Леяк О. Угода про визнання винуватості у кримінальному процесі України : автореф. дис ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / О. Леяк. – К., 2015. – 20 с.
2. Пушкар П. Угода про визнання вини у сучасному кримінальному процесі: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук / П. Пушкар. – К., 2005. – 225 с.

3. Точилковский В. Свидетельский иммунитет или соглашение о признании вины / В. Точилковский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://interjustice.blogspot.com/2015/11/blog-post.html>.

4. Тітко І. Нормативне забезпечення та практика реалізації приватного інтересу в кримінальному процесі України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І. Тітко. – Х., 2016. – 484 с.

5. Твердохліб М. Проблема законодавчого вдосконалення кримінального провадження на підставі угод / М. Твердохліб // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 1. – С. 358–361. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://pap.in.ua/1_2016/108.pdf.

6. Гловюк І. Кримінально-процесуальні функції: теоретико-методологічні засади і практика реалізації : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І. Гловюк. – О., 2015. – 602 с.



МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК МЕХАНИЗМ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ДЕТЕЙ В УКРАИНЕ

Снежанна ДЕРЖАНОВСКАЯ,

аспирант кафедры парламентаризма и политического менеджмента
Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article considers international collaboration as mechanism of political and administrative leadership in child safety and well-being policy in Ukraine. The contribution of different international organizations is described and forms of collaboration with them are defined according to a number of identified priorities in child safety and well-being policy in Ukraine.

Key words: international collaboration, international organization, political and administrative leadership, child safety and well-being policy.

Аннотация

В статье рассматривается международное сотрудничество как механизм политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине. Проанализирован вклад различных международных организаций и определены формы сотрудничества с ними в зависимости от установленных приоритетов в сфере безопасности и благополучия детей в Украине.

Ключевые слова: международное сотрудничество, международная организация, политико-управленческое лидерство, государственная политика безопасности и благополучия детей.

Постановка проблемы. В действующем законодательстве Украины отсутствует единый унифицированный подход к формированию государственной политики безопасности и благополучия детей. Приоритетом государственной политики в данной сфере и вызовом для политико-управленческого лидерства в Украине является установление тесного международного сотрудничества, которое будет способствовать приведению правового регулирования основных принципов государственной политики в соответствии со стандартами передовых стран мира – лидеров по защите прав детей. Актуализирует важность этого исследования и тот факт, что сотрудничество важно развивать с различными странами Европы, а также Америки и Канады с учетом их бесценного опыта в конкретных направлениях решения детских проблем.

Актуальность темы. Тема политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине до сих пор не изучалась научным сообществом в должной мере. До настоящего времени также не проводились фундаментальные исследования такого важного аспекта, как международное сотрудничество в рассматриваемой сфере государственной политики в Украине.

Научным анализом проблем развития международного сотрудничества

в сфере формирования и реализации государственной политики в сфере защиты прав детей занимались А. Дакал, Л. Черенко, С. Полякова. Научно-методологические подходы и особенности формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства с учетом международной практики разрабатывались Л. Кривачук, С. Корниенко и другими исследователями. Именно они и служат фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Итак, **целью статьи** является раскрытие аспекта международного сотрудничества как действенного механизма политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине.

Изложение основного материала исследования. Ключевыми субъектами политико-управленческого лидерства в сфере государственной политики безопасности и благополучия детей в Украине являются Президент Украины, Верховная Рада Украины Кабинет Министров Украины; министерства и центральные органы исполнительной власти; местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления; общественные объединения.

Государственную политику безопасности и благополучия детей определяют высшие органы государственной власти путем разработки и принятия

законов и других нормативно-правовых актов. Право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинета Министров Украины согласно ст. 93 Конституции Украины.

Отметим, что основу национального законодательства составляют нормативно-правовые документы, в которых задекларированы основные направления осуществления государственной политики безопасности и благополучия детей, а именно статьи Конституции Украины, Законы Украины, положения международных правовых документов, подписанных Украиной как членом Совета Европы, ООН, других международных организаций [1].

Реализация Президентом Украины полномочий по обеспечению соблюдения конституционных прав детей обеспечивается Уполномоченным Президента Украины по правам ребенка (далее – Уполномоченный) в соответствии с Указом Президента от 11 августа 2011 года № 812/2011 для обеспечения надлежащих условий реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав детей в Украине. Основными функциями Уполномоченного являются:

1) постоянный мониторинг соблюдения в Украине конституционных прав ребенка, выполнения Украиной международных обязательств в этой



сфере и внесение в установленном порядке Президенту Украины предложений по пресечению и предотвращению нарушений прав и законных интересов ребенка;

2) внесение Президенту Украины предложений по подготовке проектов законов, актов Президента Украины по вопросам прав и законных интересов ребенка;

3) осуществление мероприятий, направленных на информирование населения о правах и законных интересах ребенка [2].

Важно отметить, что в Украине происходит реальное падение уровня актуальности социальных проблем, связанных с нарушением прав детей, по сравнению с социальными проблемами других слоев населения, при этом между ними создается своеобразная конкуренция, которая разворачивается в публичном пространстве [3]. Однако, несмотря на этот факт, Уполномоченный на законодательном уровне имеет все рычаги для того, чтобы мотивировать всех участников процесса выработки политической воли согласовать с Президентом Украины приоритетность решения детских проблем на государственном уровне в лучших интересах каждого ребенка. Это действительно сложная государственная задача, вызов – изменить систему, которая была построена еще в советское время: проведение мероприятий по деинституционализации, проявление особой заботы о детях с инвалидностью, изменение отношения общества к решению проблем детей в целом.

Сейчас в Украине проживает 7 600 000 детей. В интернатных учреждениях находится около 104 000 детей. Из них:

– только 10% – это дети-сироты и дети, лишённые родительской опеки;

– 90% – это дети, у которых есть родители, но по разным причинам они живут в интернатах и не получают достаточной поддержки и заботы.

154 000 детей – это дети с инвалидностью (большинство из них не имеет доступа к получению образования в обычных общеобразовательных учреждениях, медицинских и реабилитационных услуг по месту жительства), 235 000 – это дети, которые относятся к категории вынужденных переселенцев, а 70% детей воспитываются в много-

детных семьях, живущих за чертой бедности.

Современный период развития государственного управления в сфере безопасности и благополучия детей определяется необходимостью внедрения новых подходов к переосмыслению процесса руководства на основе формирования политико-управленческого лидерства, высоких ценностных ориентиров, опыта субъектов государственного управления, а также высокопрофессионализма и консолидации усилий всех заинтересованных сторон.

Следует отметить тот факт, что Президент Украины в декабре 2015 года делегировал Уполномоченного по правам ребенка возглавить рабочую группу для преобразования интернатной системы ухода за детьми на систему нового типа, которая должна базироваться на стандартах безопасности и благополучия. Согласно Распоряжению Президента Украины «О рабочей группе по разработке предложений по реформированию системы институционального ухода и воспитания детей» № 818/2015 необходимо:

1) проанализировать законодательство Украины по вопросам охраны детства, здравоохранения, образования, социальной защиты, государственного управления и местного самоуправления с целью определения положений, требующих изменений для обеспечения реформирования системы институционального ухода и воспитания детей;

2) провести мониторинг существующей сети интернатных учреждений, учреждений социальной защиты детей, их кадрового и финансового обеспечения;

3) по результатам проведенной работы подготовить и подать в установленном порядке законопроекты по совершенствованию механизма обеспечения надлежащих условий для реализации права каждого ребенка на воспитание в семье или в условиях, максимально приближенных к семейным, внедрению *системы раннего вмешательства*, развитию инклюзивного образования, реформированию системы институционального ухода и воспитания детей [4].

Отметим, что реализация вышеуказанных направлений деятельности Уполномоченного по правам ребенка была бы невозможна без сотрудни-

чества с представителями комитетов ВРУ, Министерства здравоохранения Украины, Министерства образования и науки Украины, Министерства социальной политики Украины, Министерства финансов Украины, областных государственных администраций и Киевской городской государственной администрации, лидерами общественных объединений национального и международного уровня. Более того, в процессе работы во внимание принималась международная практика многих стран (Канады, США, Великобритании, Польши, Румынии, Молдовы). Офис Уполномоченного стал местом проведения еженедельных рабочих встреч, на которых анализировалась и обсуждалась законодательная база, выявлялись наиболее критические показатели в сфере безопасности и благополучия детей, а также определялись приоритетные направления данной политики, достигалась согласованность действий всех сторон и вырабатывались конкретные предложения для Президента Украины.

Благодаря привлечению к этому процессу международных экспертов рабочей группой под руководством Уполномоченного был взят курс дальнейшего развития политики безопасности и благополучия детей в Украине на принципах дето-центричности и семейно-ориентированности. При этом были определены ключевые приоритеты:

1) замена существующей интернатной системы по уходу и воспитанию ребенка на семейно-ориентированную систему за 5-летний период – деинституционализация;

2) создание более эффективной системы социальных услуг для поддержки семей и их детей на уровне общин – рынок социальных услуг;

3) разработка системы раннего вмешательства с целью оперативного выявления и устранения медицинских и психологических проблем в семьях – центры раннего вмешательства;

4) обеспечение доступности для детей-инвалидов и создание системы инклюзивного образования – *инклюзивное образование*;

5) разработка концепции ответственных общин, оснащение их соответствующими стандартами безопас-



ности и благополучия в интересах детей и их семей в рамках общины – *ответственная община*;

6) обеспечение участия детей в процессе принятия решений на национальном, региональном и местном уровнях – *услышать голос детей*.

Офису Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка в работе над процессом деинституализации интернатов помогают такие международные организации, как “Lumos”, “One hope”, “Mosaic International”, “Hope and Homes for children”, “Every child”, “Disability rights international”.

Опишем важнейшие положения об институализации, исходя из опыта приведенных выше организаций. Исследование международной организации “Lumos” (Великобритания) свидетельствует о том, что на самом деле существует пять основных факторов институализации. Большинство людей считает, что дети находятся в интернатных учреждениях из-за того, что у них нет родителей, или из-за того, что они являются сиротами, однако на самом деле организация обнаружила следующие причины попадания ребенка в интернат.

1) Бедность. Исследования показывают, что именно из-за бедности значительная часть детей оказывается в интернатных учреждениях. Это нарушение Конвенции ООН о правах ребенка, согласно которой дети никогда не должны быть отделены от своих родителей просто из-за бедности. Различные страны имеют соответствующие службы поддержки таких семей.

2) Инвалидность ребенка. Из-за отсутствия специализированной медицинской помощи и инклюзивного образования в обществе родители детей с ограниченными возможностями чувствуют себя неудобно и помещают детей в интернатные учреждения. В большинстве общин нет инклюзивного образования и, если родители хотят, чтобы их ребенок посещал школу, то единственным решением этого вопроса является размещение в интернате. Местные школьные здания не приспособлены к нуждам детей с ограниченными возможностями. По достижении совершеннолетия они переводятся в учреждения для взрослых, где и остаются до самой смерти. Такая ситуация оторванности от родителей и неполно-

ценного лечения приводит к тому, что состояние здоровья ребенка ухудшается и регрессирует.

3) Этническая принадлежность. В исследовании отмечается, что дети, которые имеют принадлежность к цыганам, являются наиболее уязвимой группой.

4) Поведенческие проблемы. Если ребенок пережил серьезное потрясение, он может иметь определенные расстройства в поведении, например, часто убежать из дома, совершать мелкие правонарушения. Однако важно в первую очередь смотреть на глубокие причины, вызывающие поведение такого типа.

5) Жестокое обращение с детьми в семье [5].

Проект “One hope” (Великобритания) направлен на подготовку к самостоятельной жизни детей-сирот, находящихся в интернатах и детских домах, через наставничество. Большинство детей-сирот в интернатах и детских домах по разным причинам (здоровье, возраст, юридический статус) не может быть усыновлено. Очень редко встречаются случаи, когда семья усыновляет ребенка-подростка. В результате дети не подготовлены к самостоятельной жизни, поэтому большинство из них после выхода из интерната ведет асоциальный образ жизни (криминал, проституция, наркомания, алкоголизм, бродяжничество и т. д.). Согласно статистике только 1% детей, которые выходят из интерната, получают высшее образование. Каждый второй ребенок совершает преступление, каждый пятый ребенок становится беспризорным, а каждый седьмой ребенок осуществляет попытку самоубийства [6].

Международная организация “One hope” не только сделала большой вклад в развитие наставничества в Украине, но и приняла активное участие в работе над законопроектом по наставничеству. Таким образом, 8 сентября 2016 года Верховной Радой Украины был принят законопроект о внесении изменений в Закон Украины «Об обеспечении организационно-правовых условий социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки» о введении института наставничества в Украине. Он обеспечит нормативно-правовое регулирование деятельности наставничества. Внесенный

Президентом Украины законопроект поддержан во втором чтении 247 народными депутатами.

Международная организация “Mosaic International” (США) поддерживает более 3 900 людей с ограниченными возможностями. Кроме этого, “Mosaic” сотрудничает с правительственными учреждениями различных государств с целью установления сотрудничества, усовершенствования и развития программ для детей и молодежи с ограниченными возможностями. Эти программы являются разными для каждой страны с учетом многих специфических факторов. Данная организация не имеет своего представительства в странах и работает напрямую с местными неправительственными организациями. При содействии “Mosaic” был эффективно реализован процесс деинституализации в таких европейских странах, как Румыния и Болгария [7].

Работа международной организации “Hope and Homes for children” направлена на искоренение институционального ухода за детьми в Украине и фокусирует свою деятельность на следующих направлениях:

1) создание семейно-ориентированных услуг для детей и семей в общинах, развитие семейных форм воспитания детей, закрытие интернатных учреждений;

2) разработка стандартов социальных услуг для детей и семей, внедрение технологий социальной работы с различными целевыми группами;

3) проведение тренингов и семинаров для специалистов по социальной работе, персонала социальных учреждений, интернатов, представителей местных советов, администраций, негосударственных организаций;

4) адвокация и объединение усилий с партнерами ради совершенствования политики в сфере защиты детей [8].

Организация “Every child” сотрудничает с Украиной уже на протяжении более десяти лет. Одним из основных проектов было исследование имплементации последних положений Конвенции по правам ребенка. Исследования, проведенные этой организацией, указывают, что Украина еще недостаточно справляется с вопросами предотвращения дискриминации в отношении детей из неблагополучных семей. Кроме того, ВИЧ-инфицированные



дети постоянно подвергаются дискриминации со стороны медицинских учреждений. В исследованиях отмечается, что Украина должна обеспечивать права таких детей на образование [9].

Целью международной организации “Disability rights international” является обеспечение прав человека с ограниченными возможностями. Более того, организация работает над программой, которая направлена на прекращение институционализации детей в мире [10].

Международная практика показывает, что перед осуществлением реформирования того или иного заведения необходимо проведение оценки имеющихся ресурсов: здание интернатного учреждения, земля, человеческие ресурсы. Чаще всего целевое назначение строений интернатных учреждений меняется, их отдают в аренду для оказания нового вида услуг или вообще продают. На полученные от продажи средства строятся дома нового типа (семейного) [11, с. 163].

Следующим приоритетным направлением реформ является создание более эффективной системы социальных услуг для поддержки семей и их детей на уровне общин. Важно отметить готовность Института гуманитарных услуг штата Огайо (США) (“Institute for Human Services” – IHS) помочь Украине в проведении реформы по развитию системы (рынка) социальных услуг на уровне общин и выработать многоуровневую интеграционную модель реформ в сфере благополучия детей (“An Integrated Model of Child Welfare Reform in Ukraine”). IHS имеет 40-летний опыт работы в сфере социальных услуг.

В 2015 году состоялось заседание Международной экспертной рабочей группы по вопросам развития системы услуг раннего вмешательства с целью оперативного выявления и устранения медицинских и психологических проблем в семьях в Украине. Данное мероприятие было организовано по инициативе неправительственной организации “SOFT Tulip” (Королевство Нидерланды), которая уже более 10 лет совместно с Европейской Ассоциацией Раннего вмешательства, ВОО “Национальная Ассамблея инвалидов Украины” и другими партнерами успешно внедряет международный опыт по

предоставлению инновационных услуг детям и взрослым с ограниченными возможностями в Украине [12]. Кроме того, над внедрением данного направления в Украине работает Международная экспертная рабочая группа. В состав группы входят представители Министерства охраны здоровья (МОЗ), Министерства науки и образования (МОН), Министерства социальной политики (МСП), Национальной Академии медицинских наук Украины, а также Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка, Уполномоченный Президента Украины по правам людей с инвалидностью, международные благотворительные организации и фонды, ЮНИСЕФ, родительские организации, региональные представители пилотных областей [13].

Кроме этого, критически важным является обеспечение доступности для детей с инвалидностью и создание системы инклюзивного образования. Так, например, Украина и Канада тесно сотрудничают в реализации проекта «Инклюзивное образование для детей с особыми потребностями в Украине». Проект был основан в 2008 году благодаря поддержке Канадского агентства по международному развитию (CIDA) и партнерскому сотрудничеству ряда канадских и украинских организаций, как общественных, так и государственных. Целью проекта было изменение отношения правительства, учебных заведений и неправительственных организаций к проблемам людей с инвалидностью. В области образования проект внедряет инклюзивную практику на уровне общеобразовательного учебного заведения, обеспечивая педагогов, администраторов школ, родителей знаниями и умениями, которые способствуют достижению успеха каждым ребенком в отдельности; способствует изменениям в системе подготовки и переподготовки педагогических кадров; формирует новый подход управления учебным заведением в условиях инклюзивного обучения [14, с. 133].

В реализации следующей приоритетной цели относительно разработки концепции ответственных общин с учетом опыта Канады (аналог проекта “Raising the village” в городе Торонто) показательным является проект «Ответственная община», разработанный Офисом Уполномоченного. Именно

в общине такого типа будет создано все, что наилучшим образом будет соответствовать потребностям детей и семей с детьми, проживающих в данной общине. В рамках этого проекта планируется реализовать все наработки вышеупомянутой рабочей группы под руководством Уполномоченного. Целью проекта является мобилизация местных общин для обеспечения прав и удовлетворение наилучших интересов детей путем разработки национальных стандартов безопасности и благополучия ребенка в обществе, создание условий для их реализации на уровне местных общин в Украине. Соответственно, главный девиз проекта звучит таким образом: «*Ответственная община – крепкая семья – счастливый ребенок*».

Усиление ответственности общины за реализацию прав детей является крайне важным элементом достижения успеха в вышеперечисленных предложениях улучшения благосостояния жизни ребенка в Украине. Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин» предусматривает, что государство будет осуществлять финансовую поддержку объединенных общин путем предоставления им средств на формирование инфраструктуры в соответствии с планом социально-экономического развития такой территориальной общины.

В рамках данного проекта предусматриваются создание условий для проживания детей с учетом деинституционализации, обеспечение доступа к образованию детей с инвалидностью, обеспечение профессиональных социальных услуг для семей, привлечение детей к созданию обновленной модели общины. Государство определило основные приоритеты в сфере защиты прав детей. Задачей общин станет реализация этих приоритетов через развитие служб и услуг для семей, детей и молодежи, которые соответствуют потребностям конкретной общины.

Стоит заметить, что в декабре 2015 года в результате установления тесного сотрудничества между Украиной и Канадой был организован визит делегации в Киев. В состав делегации вошел Ирвин Элман, Провинциальный Адвокат по делам детей и молодежи Онтарио. Во время данного визита 2 декабря 2015 года



был подписан Меморандум о взаимном сотрудничестве между офисами Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка и Провинциальным Адвокатом по правам детей и молодежи Онтарио. В рамках сотрудничества предусматриваются обмен информацией и опытом решения юридических вопросов, касающихся прав ребенка, а также привлечение молодого поколения к процессу выработки решений на национальном, региональном и местном уровнях. Достигнута также договоренность об обмене опытом и сотрудничестве между Уполномоченным и такими государственными институтами, как Министерство услуг для детей и молодежи Онтарио (заместитель Министра – Алекс Беззина), Министерство образования (заместитель Министра – Ненси Мэтьюс), а также с Администрацией города Торонто и членами парламента провинции Онтарио.

Особое внимание хотелось бы уделить налаживанию тесных взаимоотношений с Украинской диаспорой как Канады (Конгресс Украинцев Канады – КУК) так и других стран (Всемирный Конгресс Украинцев – ВКУ). КУК и ВКУ достигли согласия с Офисом Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка о необходимости развития и продвижения политики безопасности и благополучия детей на государственном уровне как приоритетной. Всесторонне были поддержаны вышеупомянутые направления, которые будут способствовать обеспечению безопасности и благополучия детей в лучших интересах детей в Украине.

Выводы. Международное сотрудничество является мощным механизмом для обеспечения эффективного политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в период работы над реформами в указанной сфере. Изучение международного опыта, привлечение международных экспертов помогает ответственным лицам в нашем государстве принять взвешенные и аргументированные политические решения, не допустить ошибок в решении детских проблем, а также способствует дальнейшему успешному развитию Украины как демократического и социально справедливого государства.

Список использованной литературы:

1. Корнієнко С. Державна політика України у сфері соціального захисту дітей-інвалідів : дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. Корнієнко. – К., 2015. – 274 с.

2. Інститут Уповноваженого з прав дитини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://obljustif.gov.ua/rogatun/30006-2>.

3. Дакал А. Міжнародне співробітництво у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей / А. Дакал // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. – 2013. – № 2. – С. 120–132.

4. Про робочу групу з опрацювання пропозицій щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей : Розпорядження Президента України від 25 грудня 2015 року № 818/2015-рп.

5. Lumos. Protecting children. Providing solutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wearelumos.org/search/node/Ukraine>.

6. Одна надія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://onehope.com.ua/ua>.

7. Mosaic. A life of possibilities for people with intellectual disabilities [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mosaicinternational.org>.

8. Hope and Homes for children [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hopeandhomes.org>.

9. Every child [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.everychild.org.uk/news/everychild-ukraine-establishes-countrys-first-emergency-foster-care-family>.

10. Disability rights international [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.driadvocacy.org>.

11. Попович А. Сім'я як важливий ресурс процесу деінституалізації / А. Попович. // Педагогіка, соціальна робота. Науковий вісник Ужгородського національного університету. – № 25.

12. В Україні наладжують систему послуг Раннього втручання – для допомоги дітям раннього віку з особливими потребами // Без бар'єрів

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bbnews.com.ua/2015/08/21/v-ukrayini-nalagodzhuyut-systemu-poslug-rannogo-vtruchannya-dlya-dopomogy-dityam-rannogo-viku-z-osoblyvymy-potrebamy>.

13. Сайт Міністерства Охорони Здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20151214_c.html.

14. Байда Л. Інвалідність і суспільство / Л. Байда, О. Краснокува. // Канадський центр вивчення неповносправності, Національна Асамблея інвалідів України. – 2012. – 188 с.



PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SPHERE OF CULTURE IN UKRAINE: STAFFING

Iryna DUBOK,

Postgraduate student of the Chair of Social and Humanitarian Policy,
National Academy of Public Administration,
Office of the President of Ukraine

Summary

The author of the article studies a relevant issue of partnership between government, business and civil society in the development of culture in Ukraine. The author notes an insufficient number of qualified professionals in public authorities and local governments, private companies that are able to implement PPP projects. The author analyzes the level of awareness and enlightenment of all PPP stakeholders on the basis of a survey conducted by "USAID". The author emphasizes that all partnership stakeholders will acquire professional skills through training and successfully implemented projects in form of PPP in the sphere of culture of Ukraine.

Key words: PPP, survey, awareness, enlightenment, professional skills.

Аннотация

Автор статьи рассматривает актуальную тему партнерства власти, бизнеса и гражданского общества с целью развития сферы культуры в Украине. Автор отмечает недостаточное количество квалифицированных специалистов в органах государственной власти и местного самоуправления, а также частных компаниях, которые способны реализовывать проекты в рамках ГЧП. Автор анализирует уровень информированности и осведомленности всех сторон ГЧП на основе опроса, проведенного специалистами "USAID". Автор подчеркивает, что все заинтересованные участники партнерства будут приобретать профессиональные навыки через обучение, а также успешно реализованные проекты в форме ГЧП в сфере культуры Украины.

Ключевые слова: ГЧП, опрос, осведомленность, информированность, квалификация.

Formulation of the problem.

For Ukrainian society and government rethinking of the role of culture is very important challenge which may become a stimulus for a political transformation. In developed countries culture is considered to be an important factor of social-economic development which can considerably influence on the solution of economic, political and social problems. It is particularly relevant for Ukraine where socio-cultural distinctions (East-West) were actively used until recently with a political purpose and had a negative impact on social climate, destroyed social and cultural unity of the country.

Changes in the sphere of culture of Ukraine are possible owing only to the close cooperation of public authorities, business and civil society. Public-private partnership is an effective mechanism for the implementation of partnerships in the field of culture.

Relevance of the topic. The peculiarities of the public-private partnership development were studied by domestic and foreign scientists: O. Berdanova, V. Vakulenko, V. Varnavskyy, M. Jerrard, P. Nadolishniy, M. Maisuradze, K. Pavluk, S. Pavluk, A. Renda, L. Shrefler and other. However, despite a significant number of scientific researches in the sphere of the public-private partnership, a high level

of handling general theoretical issues, the implementation of PPP projects in Ukraine is associated with many difficulties. It is clear that not every PPP project will be successful by default. It is much easier to claim partnership relations than to implement real PPP projects in practice.

Among the reasons for low attraction of private funding sources in the development of culture in Ukraine are both objective and subjective reasons. Improper staffing in the field of PPP refers to subjective factors, which can be influenced and changed to attract the attention of private investors to PPP projects in the sphere of culture of Ukraine. Therefore, the study of staffing of PPP in the sphere of culture is highly relevant and important.

So, **the purpose of the article** is to determine the level of awareness of stakeholders and suitability of partners to implement PPP projects in the sphere of culture in Ukraine.

The presentation of the main research material. Public-private partnership (PPP) is a quite widespread phenomenon in the world practice. During 1990–2014 7 035 projects within PPP with the total amount of investments for the sum of \$ 433.257 billion have been implemented on the developing markets [1]. The crux of PPP lies in long-term mutually beneficial relationships

between authority, business and civil society for the sake of realization of significant for community projects. According to the European Commission, PPP is limited to the transfer of some of the powers, responsibility and risks concerning the realization of investment projects that were financed by public sector to private sector [2].

PPP may be carried out in different spheres: water supply, waste management, energetics, manufacturing, transportation and supply of heat, construction and operation of transport infrastructure, health protection, culture, tourism, etc. In countries with developing markets during 1990-2015 the biggest part of PPP projects were applied in the sphere of communications and energetics.

In countries, where significant experience of fruitful cooperation of public and private sectors has accumulated, rather different tendencies are observed. In particular, in 2015 49 PPP contracts were executed in European countries with the value of 15.6 billion euro in such spheres: education – 15 projects with the value of 1.412 billion euro, transport – 12 projects with the value of 9.006 billion euro, health care – 10 projects with the value of 4.183 billion euro, providing public services – 7 projects with the value of 623 million euro, environmental protection – 4



projects with the value of 372 million euro, recreation and culture – 1 project with the value of 12 million euro [3].

Ukraine is interested in the development of PPP, considering the deficit of public budget and the bad shape of infrastructure. In the report of world competitiveness for 2015–2016 Ukraine took the 69th place among 140 countries as for the quality of infrastructure [4]. The infrastructure of road is mentioned to be the most problematic component of Ukrainian infrastructure (91st place). Ukraine has much better level as for the coverage of electricity and telecommunication networks (54th place). It is worthy of note that the quality of infrastructure in Ukraine remains practically the same (2011–2016) and it is evaluated on average in 4.1 points of 7 possible. The financing of culture over the years by the residual principle has also led to depreciation of infrastructure objects in the sphere of culture. The relevant task today is attracting private sources of funding for the development of culture.

According to the information from the central and local executive authorities by the end of 2014 243 projects in Ukraine had been realized in different spheres of economic activity, among which 1 project – in the sphere of tourism, refreshment, recreation, culture and sport. 7 concessional contracts and 16 joint management ones are concluded concerning the objects of public property, among which only 2 concessional contracts are in the sphere of culture. However, as mentions the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, 32 objects of communal property are determined by local executive authorities as such concerning which projects with the use of PPP mechanism in the sphere of culture, refreshment, recreation culture and sport are planned to be realized [5].

Successful partnership relations depend among other things on such factor as correct understanding of the formation and implementation of PPP by officials of central and local authorities, entrepreneurs and members of community. In order to determine the level of awareness about PPP among representatives of local authorities, entrepreneurs and local non-profit organizations in

Ukraine, U.S. Agency for International Development has conducted “Baseline survey on awareness of public-private partnership” within the “Public-private partnership development program” [6]. Another important task of the conducted research was to assess the current state of infrastructure and public services at the local level to determine areas in which pilot projects subsequently should be implemented. On the whole the nationwide representative telephone survey involved 1761 respondents.

About 37% of respondents identified the concept of PPP correctly, among which 52% are representatives of local authorities, 32% – representatives of non-governmental organizations and 30% are those of entrepreneurs. It is worthy of note that most of the entrepreneurs considered PPP to be government subsidies to private companies. The question of the definition of PPP was the so-called issue of separation. Further answers concerning PPP were provided only by 643 respondents who had identified PPP correctly: long-term relationship between government and business, based on a contract according to which business provide services that are traditionally provided by local or central authorities. Other respondents moved to a set of questions about the status of quality of infrastructure and public services.

Among the respondents, 78% were unable to name a single successfully realized PPP project Ukraine and only 22% are aware of such projects. Representatives of local authorities were the most informed while business representatives – the least. It is worthy of note that among those who have information about successfully implemented projects, 73% of respondents named only one successfully implemented PPP project. The most recalled PPP projects (not necessarily different) were in the sphere of water supply, the lowest – in tourism. In the field of culture and sport respondents mentioned 15 PPP projects, which is 8% among the total number of projects. Herewith almost 40% of respondents knew nothing about the partners of PPP projects.

Also, respondents gave an answer to the question regarding the PPP projects that were in the planning stages, but

were never implemented. The ratio of failed projects (81) to successful ones (200) is 1 : 2.5, which is generally consistent with international practice [6, p. 13]. According to respondents, the most significant problems of implementation of PPP in Ukraine is the insufficient level of communication, in other words, dialogue does not take place between stakeholders (26%), limited funding opportunities (23%) and regulatory issues (23%), other problems: the lack of private interest, public resistance, political risks, the failure were considered to be not significant.

The baseline survey showed that 17% of all respondents were/are involved in planning, implementing PPP projects. Representatives of local authorities (23%) and non-governmental organizations (19%) were the most active – in contrast to entrepreneurs (9%). Groups of respondents also differ in the willingness to participate in the implementation of PPP: local authorities and non-governmental organizations are more willing to participate in the planning and in the implementation phase of PPP, while business representatives have shown greater willingness to participate at the stage of tendering. Respondents who participated in PPP in the past have shown a much greater interest in participating in PPP in the future (94%). The level of interest in PPP is approximately equally distributed among all spheres and sectors of the economy and does not exceed 12% (respondents believe that the most attractive sector water supply).

Along with the survey of representatives of local authorities, business and non-governmental organizations a survey was conducted within eight heads of central executive authorities who have the right to take part, including financially, in the planning and implementation of PPP projects. According to respondents, the knowledge and skills of officials within public authorities of all levels need improving through training, spread of information, preparation of textbooks, manuals, equipment and software. Training was identified as very important for each stage of implementation of PPP: planning and development; review and approval; tender phase; implementation phase; monitoring. At the same time,



respondents believe that representatives of the central authority need training in the form of seminars and study tours while local authorities need seminars and short courses.

Therefore, the level of understanding and awareness among representatives of authorities, business and non-governmental organizations is inadequate, which requires decisive and urgent measures from the state on developing an information strategy, which can raise the level of awareness about PPP. Special attention should be paid to the representatives of the private sector because of misconceptions about PPP. Unfortunately, in recent years Ukraine has implemented very few successful PPP projects, which is not contributive for spreading understanding about the nature of PPP.

Central and local authorities also require external support for successful implementation of PPP, at the same time authority officials are willing to improve their knowledge and skills through specialized training, textbooks, and practical manuals with the help of the Internet, which is a very positive factor and will contribute to the development of PPP.

Successful implementation of PPP projects depends on the professionalism of all stakeholders of the partnership. Let's focus on the professional requirements to each party. Today public services have job requirements which are criteria for the selection of officers and evaluation of their activities. Employees are selected to specific positions with defined duties and required knowledge, skills and characteristics of a person. But in terms of changes or appearance of new mechanisms that help to form and implement state policy, such as PPP, the requirements concerning the professionalism of officials of public authorities and local government are expanding. The public partner shall have the obligation to create conditions and opportunities for PPP development and implementation of projects. Therefore, authority officials must have all the necessary knowledge, skills and abilities for legal, financial, organizational, informational, etc. support of PPP. A public partner is responsible for project planning, prioritization of projects, the specification of services and

project requirements, data collection, preparation of documentation, conduction of competition, monitoring of performance etc.

Unfortunately, not all government officials are able to effectively do the work of managing PPP projects in Ukraine today. Some scientists are even saying about the lack of appropriate staffing with the necessary level of methodological and methodical training, especially at the local level, during the implementation of PPP. The activity of employees of authority bodies and local self-administration related to the implementation of PPP is mostly aimed at redistribution of budget funds in the sphere of investment activities instead of creating the appropriate enabling environment which would contribute to attracting private investment in the real sectors of the economy [7, p. 42].

Another challenge for the public partner is employee turnover. International partners regularly hold trainings for Ukrainian specialists, but then find that the officials, who have improved their skills, take job in the private sector. A half among the 25 participants in the last training program of the World Bank has changed their job in six months. Both preparation of new projects and implementation of current ones suffer from this, because new employees need time to study essence, documentation, the features of a project [8].

Implementation of PPP projects in the sphere of culture of Ukraine is a complex task. PPP projects need a professional private partner, which specialized in the field of culture. During PPP implementing, it is expected that the private partner is qualified, has all the capabilities and skills that will make him perform work or provide services that previously belonged to the state more effectively. During the conduction of competition to define the private PPP partner, among other things, his experience in the execution of works or delivery of services is evaluated. Provided that during implementation of a PPP project the private partner will be not qualified enough, the only thing that could make the public partner is to initiate the deletion of a partner or to undo the PPP contract. In particular, such a situation arose during the PPP project implementation in the Kruger National

Park, South Africa [9, p. 29–33]. In 2001, a concession was concluded for a period of 10 years between South African National parks (SANParks) and the consortium Nature's Group. Under the terms of the agreement the management of 11 restaurants, 2 shops and 3 recreation areas in the Kruger National Park was expected. In 2004 an independent assessment of the PPP project found out that one of the private partners was not qualified enough, which led to low level of customer service in the first year of the concession. Then the public partner initiated the exception of one of the private partners of the consortium, which had poorly fulfilled its obligations, and formulated an intervention program that included:

- 1) the selection of a new technical partner;
- 2) developing rules of operation of the facility;
- 3) improving skills of the staff;
- 4) preparation of motivation system for the staff of the national park.

A similar situation exists in Ukraine. In the Lviv oblast in late 2010, the castle of the XVI – XVII centuries in Stare Selo, Pustomyty Raion, and the Potocki Palace of the XIX century in the village of Tartakiv, Sokal Raion were given in concession. Private investors have indicated their readiness to invest in the restoration of these monuments from UAH 100 million to \$ 100 million depending on the object. A specific action plan was developed for each facility. However, in 2013, media reported that Lviv castles and palaces continued to collapse even after giving them in concession, and Ukrainian entrepreneurs appeared to be unable to save the monuments [10, p. 27–29]. It was about the fact that local activists have created a charitable fund to save the palace in Tartakiv and demanded to undo the concession agreement in Stare Selo. In their turn, the private partners stated about inability to make a large investment in the restoration of monuments in time of economic crisis and intended to attract Polish investors. As you can see, in the Ukrainian reality, the public partner could not interfere in the situation and propose ways out of the crisis in time.

Representatives of civil society, who are actively involved in the



implementation of PPP projects, represent primarily expert community, and their opinion should be listened to by the representatives of government and business. Successfully implemented pilot projects, in addition to the direct impact in the form of improved infrastructure and services, will have an indirect positive impact on local communities which in the future will let involving to the formation and implementation of PPP projects not only authorities and businessmen, but also civil society institutions.

Conclusions. The implementation of successful PPP projects in the sphere of culture requires a high level of knowledge, skills and experience from each partner. The public partner must have all the knowledge regarding legal, financial-economic, organizational, informational, etc. PPP support as well as be able to negotiate. The success of PPP largely depends on the experience of the private partner in the provision of services in the sphere of culture.

The problem of improper staffing of PPP greatly affects the attraction of private sources of financing in the development of culture in Ukraine, but it can be successfully solved with the active assistance of all stakeholders of the partnership. In particular, already today public organizations and authority bodies of Ukraine with financial and organizational support from the U.S. Agency for International Development (USAID) organize educational seminars, prepare and distribute informational-analytical and methodical materials on the preparation of PPP projects etc. In our opinion, the professionalism of all of the PPP stakeholders in the sphere of culture will increase with the experience of participation in successful PPP projects.

References:

1. PPI Visualization Dashboard World Bank, 2016, World Bank [Electronic resource]. – Access mode : <http://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mbd=&year=&excel=false&map=&header=true>.
2. European Commission, 2003, Guidelines for successful public-private partnerships, Directorate A, General Regional Policy [Electronic resource]. – Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.
3. European PPP Expertise Centre (EPEC), 2016, Market Update Review of the European PPP Market in 2015, European Investment Bank, Luxembourg [Electronic resource]. – Access mode : http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2.
4. World Economic Forum, 2016, The Global Competitiveness Report 2015–2016 [Electronic resource]. – Access mode : <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#economy=UKR>
5. Інформація щодо стану здійснення державно-приватного партнерства // Міністерство економічного розвитку та торгівлі України [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f-4660-b7d5-1acd f35f0ab7&title=InformatsiiaSchodoStanuZdiisnenniaDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>.
6. Базове опитування про поінформованість щодо державно-приватного партнерства / [О. Бесседіна, Д. Нізалов, Р. Семко] // Програма розвитку державно-приватного партнерства. – К. : USED, 2012. – 65 с. – [Electronic resource]. – Access mode : <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2014/11/5PPP-Awareness-Survey-Ukr.pdf>.
7. Павлюк А. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А. Павлюк, Д. Ляпін // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 3(24). – С. 38–45.
8. Самаєва Ю. Державно-приватне партнерство – не мета, а один із способів її досягнення / Ю. Самаєва // Дзеркало тижня Україна. – 2016. – № 16. – [Electronic resource]. – Access mode : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhavno-privatne-partnerstvo-ne-meta-a-odin-iz-sposobiv-yiyi-dosyagnennya-.html>.
9. Farlam P. Working together: assessing public-private partnerships in Africa, Johannesburg, SA : South African Institute of International Affairs, University of the Witwatersrand, 2005. – 59 p.
10. Львівські замки і палаци продовжують руйнуватися після передавання у концесію // Радіо Свобода, Ранкова Свобода. – К. : Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України, 2013. – 29 с. – [Electronic resource]. – Access mode : <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/27502.pdf>.



ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Татьяна КОБЗЕВА,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного,
хозяйственного права и финансово-экономической безопасности
Учебно-научного института права
Сумского государственного университета

Summary

The author of the article based on scientific points of view of scholars has studied the British experience in the management of the financial system. It has been emphasized that British experience in the management of the financial sphere indicates that in order to make high-quality and efficient management in the financial sphere we don't require multiple subjects of regulation. However, it has been noted that the creation of mega regulators does not always lead to expected results and provides the required level of quality and efficiency of financial policy in the country.

Key words: international experience, management, financial system of Ukraine, United Kingdom.

Аннотация

В статье на основе научных взглядов ученых исследован опыт Великобритании в области управления финансовой системой. Отмечено, что опыт Великобритании по управлению финансовой сферой свидетельствует о том, что для того, чтобы осуществлять качественное и эффективное управление финансовой сферой, необязательно нужны множественные субъекты регулирования. Однако отмечено, что создание мегарегуляторов не всегда приводит к ожидаемым результатам и обеспечивает необходимый уровень качества и действенности финансовой политики в стране.

Ключевые слова: зарубежный опыт, управление, финансовая система Украины, Великобритания.

Постановка проблемы. Вопросы совершенствования финансовой системы, в частности ее структуры (строения) и управления ею, возникли перед нашей страной сразу же после провозглашения ее независимости, что вполне понятно учитывая тот факт, что дальнейшее развитие национальной экономики молодого суверенного государства предусматривало введение рыночных принципов. Однако достичь этого оказалось не так просто, ведь все ключевые институты, в том числе из сферы финансов, необходимые для развития рыночной экономики, находились только в зачаточном состоянии. Отметим, что обеспечение надлежащего социально-экономического развития Украины невозможно без внедрения эффективного и надежного механизма управления финансовой системой государства. Достижение этой цели, по нашему мнению, невозможно без исследования зарубежного опыта управления финансовой системой и возможности его использования в Украине. Исследование опыта Великобритании играет важную роль, ведь на протяжении многих лет это государство имеет одну из самых устойчивых финансовых систем в мире.

Актуальность темы. Исследованию зарубежного опыта управления финансовой системой уделяли внимание в своих исследованиях такие ученые, как,

в частности, Т.А. Кизима, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин, И. Ткаченко, А.Н. Пастухова, Ю.М. Руденко, В.В. Токарь, Л.А. Миргородская, С.И. Юрия, В.М. Федосова, М.С. Горшенев, К.А. Закоморна, В.А. Рика. Однако, по нашему мнению, особое внимание следует уделить опыту Великобритании в сфере управления финансовой системой.

Итак, **целью статьи** является исследование опыта Великобритании в области управления финансовой системой и определение возможности его использования в Украине.

Изложение основного материала исследования. Великобритания является конституционной монархией и состоит из Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Административно-территориальные единицы Англии: 34 двухуровневых графства, 32 Лондонских района, 1 Большой Лондон, 36 графств (городских агломераций), 46 унитарных областей. Административно-территориальные единицы Северной Ирландии: 26 унитарных областей. Административно-территориальные единицы Шотландии: 32 унитарные области. Административно-территориальные единицы Уэльса: 22 унитарные области [1, с. 59].

Система государственных финансов данной страны состоит из:

– бюджета центрального правитель-

– местных бюджетов;
– специальных внебюджетных фондов;
– финансов государственных корпораций [2, с. 124].

Каждое звено бюджетной системы является независимым и функционирует автономно. При этом главную роль в финансовой системе Великобритании, конечно же, играет бюджет центрального правительства (государственный бюджет Великобритании). Государственный бюджет состоит из двух частей: обычного бюджета (или консолидированного фонда) и Национального фонда займов. Из обычного бюджета осуществляются преимущественно расходы текущего характера. Они делятся на:

1) расходы, которые ежегодно утверждаются парламентом (примерно 96% общего объема);

2) расходы постоянного обслуживания, не утверждающиеся парламентом. К ним причисляются средства, направляемые в Национальный фонд займов для уплаты процентов по государственному долгу, и расходы на содержание королевы [3].

Национальный фонд займов отражает операции государства инвестиционного характера на получение займов и предоставление кредитов. Он формируется за счет превышения доходов над расходами консолидированного фонда (если имеет



место его профицит), полученных процентов по предоставленным долгосрочным кредитам, прибыли эмиссионного департамента Банка Англии, средств из консолидированного бюджета, перечисляемых на обслуживание государственного долга. Средства Национального фонда займов используются на погашение государственного долга и уплату процентов по ним, предоставление кредитов органам местной власти, осуществление инвестиционных проектов (преимущественно капитальных вложений в государственные корпорации) [2, с. 124].

Местные бюджеты представлены бюджетами графств и округов, обеспечивающих комплексное развитие территорий.

Доходную часть местных бюджетов формируют четыре основных источника:

- 1) субсидии центрального правительства;
- 2) налог на жилье;
- 3) тарифы на движимое имущество;
- 4) сборы и доходы от продажи лицензий.

Следует отметить, что около 75% расходов местных бюджетов финансируется за счет правительственных субсидий и тарифов на движимое имущество [1, с. 61–62].

Ключевая роль в процессе управления национальной финансовой системой принадлежит Правительству Великобритании, которое реализует его через Государственное казначейство, сочетающее функции Министерства финансов и Министерства экономики. В структуре казначейства шесть управлений: макроэкономической политики и международных финансов; бюджета и государственных финансов; государственных услуг; финансовой отчетности и аудита; финансового регулирования и промышленности; кадров, капитального строительства и информации [2, с. 156]. Именно на основании Бюджетного послания канцлера казначейства, с которым он выступает в октябре-ноябре каждого года, принимается Бюджет Великобритании. В послании излагаются анализ развития экономики за прошлый год и мнение правительства о перспективах экономического развития на среднесрочную и долгосрочную перспективы, а также провозглашается валютная и фискальная политики государства, рассматриваются вопросы состояния государственных финансов, появляются изменения в налоговой и других финансовых сферах [1, с. 62; 4, с. 164].

После рассмотрения и утверждения кабинетом проект подается в парламент. Для ветоирования (рассмотрения, утверждения) бюджета парламент собирается на специальной сессии. Бюджетные права парламента по бюджетной инициативе (возможности вносить изменения в представленный проект) ограничены. На практике только исполнительная власть может увеличить расходы государственного бюджета. Однако парламент для расширения объемов расходов может оказать политическое давление с целью внесения необходимых поправок, а также предложить сокращение расходов. Главную работу над проектом выполняет нижняя палата. Здесь действует два комитета: по разбирательству расходов и доходов. Верхняя палата утверждает бюджет в целом. Утвержденный бюджет подписывает королева Великобритании (это ее единственная и формальная функция в бюджетном процессе) [3].

Итак, на практике утверждение бюджета в парламенте сводится, по существу, к формальному одобрению действий правительства. Депутаты не могут вносить, а Палата общин не может принимать законы об увеличении общей суммы бюджетных расходов, предложенных правительством. Такое правило расширяет возможности правительства влиять на меняющуюся экономическую ситуацию в стране. Палата общин формально имеет право отклонить законопроект о бюджете, но практически это никогда не делается. Несмотря на длительную процедуру, Парламент всегда утверждает бюджет в суммах, предложенных правительством [1, с. 62]. Отчет об исполнении бюджета доводится до сведения Парламента, но им не утверждается [5, с. 165].

В составе же правительства Великобритании главная роль в сфере финансовой политики страны принадлежит Казначейству: оно отвечает за формулировку и внедрение финансовой и экономической политики правительства. Целью его деятельности является обеспечение устойчивого экономического роста, повышение благосостояния и улучшение качества жизни людей путем расширения экономических возможностей и максимальной занятости: разработка и реализация политики в сфере финансовых услуг, включая финансовую стабильность, конкурентоспособность городов, оптовые и розничные рынки Великобритании, Европы и международные рынки, взаимодействие с Управлением по надзо-

ру и регулированию в сфере финансовых услуг; помощь министру финансов Великобритании в организации сотрудничества с Казначейством, Банком Англии и FSA; поддержка банков, ответственность за организацию работы по защите капитала, деятельности Фонда рекапитализации, соглашений о кредитовании и ответственность за Британские финансовые инвестиции (UKFI); формирование резервов иностранной валюты, разработка и реализация политики управления задолженностью [5, с. 52–53]. Следует отметить, что формально Государственное казначейство возглавляет Премьер-министр, который носит титул первого лорда казначейства. Однако реально финансовым ведомством управляет канцлер казначейства (министр финансов), должность которого считается в структуре ключевой. Кроме канцлера казначейства, в состав высшего руководства входят генеральный казначей, финансовый секретарь (первый заместитель министра), парламентский секретарь и 5 уполномоченных лордов [2, с. 156].

В ходе своей деятельности Казначейство отвечает за формирование и развитие институциональной структуры финансового регулирования, включая переговоры по Директивам Еврокомиссии; информирование и отчетность перед парламентом об урегулировании проблем в финансовой системе и о мерах, принятых в процессе их решения, в том числе о решении Казначейства относительно исключительных официальных операций, предусмотренных пунктами 13 и 14 Меморандума; отчетности перед Правительством об уровне устойчивости финансового сектора к операционной дестабилизации [5, с. 54]. А.П. Кириленко, Т.А. Кизима, Н.Я. Кравчук и В.П. Горин выделяют следующие основные функции Казначейства Ее Величества.

1) Контроль за общественными расходами, который является традиционной функцией Государственного казначейства. Ни один из департаментов (ведомств) правительства не может обратиться за средствами в парламент без предварительного согласования с казначейством. Вместе с тем казначейство отвечает не только за расходы правительства, но и за весь общественный сектор, включая общественные (государственные) корпорации и местные финансы.

2) Реализация фискальной политики и регулирование различных секторов фи-



нансовой системы (финансовых рынков). Фискальная политика реализуется Государственным казначейством совместно с Департаментом доходов и поступлений.

3) Макроэкономическое прогнозирование и анализ развития экономики. Эта деятельность тесно связана со всеми другими аспектами деятельности казначейства. Многие экономисты казначейства заняты в отделениях экономической политики и стратегии.

4) Государственная служба. С ноября 1981 года, когда был ликвидирован Департамент по общественным делам, казначейство отвечает за дела в сфере трудовых ресурсов, заработной платы и пенсионных выплат [2, с.156; 6, с. 208].

Стоит обратить особое внимание и на то, что в составе Казначейства Великобритании в качестве исполнительного органа действует Агентство по управлению долгом Великобритании. Одна из главных его ролей заключается в осуществлении заимствований для финансирования государственных (правительственных) расходов [7]. Кроме этого, данный орган власти осуществляет управление государственными денежными остатками, обслуживание функций по снижению национального долга и Совета кредитных государственных проектов, оперативное управление депозитами, администрирование других государственных обязательств по вопросам обеспечения кредитов и инвестиций, а также управление услугами по приобретению и продаже ценных бумаг Гилтс [7]. Тем не менее, несмотря на существование указанного специального органа, как отмечают Ю.В. Иваненко и А.В. Мамышев, общая ответственность за достижение цели управления долгом лежит на Казначействе как главном органе. Казначейство осуществляет следующие функции: (1) определяет общие объемы долговых заимствований; (2) согласовывает структуру долговых заимствований правительства; (3) назначает агентов по управлению долгом для обеспечения консультаций и выполнения программ заимствований, а также устанавливает границы и параметры для каждого агента; (4) осуществляет мониторинг деятельности агентов по управлению долгом [7].

Не менее важную роль в управлении финансовой системой Великобритании играет Банк Англии, который выступает центральным банком страны, главной функцией которого является поддержание стабильности цен и поддержание эконо-

мической политики правительства с целью обеспечения экономического роста. Для этого Банк решает следующие задачи в таких ключевых сферах: поддержание стабильности курса, покупательной способности и доверия к национальной валюте – фунта стерлингов; выпуск банкнот и монет, организация эмиссионно-кассовой работы; организация работы Комитета по монетарной политике для реализации денежно-кредитной политики страны; поддержание стабильности национальной и мировой финансовой системы; обеспечение эффективности финансового сектора Великобритании [5, с. 49–50]. Исполняя эти задачи, Банк Англии реализует следующие функции: мониторинг потенциальных угроз финансовой системе путем сбора рыночной информации, проведение надзорной деятельности, совершенствование управления рисками, укрепление финансовой инфраструктуры, улучшение механизмов и надежности функционирования платежных систем, обеспечение прозрачности и открытости операций на рынке финансовых услуг [5, с. 50].

Особая роль в составе Банка Англии отводится Комитету Банка Англии по финансовой политике (Financial Policy Committee – FPC), к полномочиям которого относятся оценки рисков, анализ кризисных тенденций и поиск путей решения проблем финансовой системы. Комитет уполномочен осуществлять регулирование капитала банков, принимать меры по активизации / сдерживанию кредитования экономики [2, с. 170].

Также свой вклад в управление финансовой сферой вносят:

1) Ведомство по пруденциальному надзору (Prudential Regulatory Authority – PRA), созданное для осуществления контроля за выполнением требований, установленных для банковских учреждений и других финансовых организаций (страховых, инвестиционных компаний и др.), с целью обеспечения устойчивости этих организаций и защиты интересов их вкладчиков;

2) Ведомство по финансовому поведению (Financial Conduct Authority – FCA), деятельность которого направлена на защиту потребителей и искоренение злоупотреблений. Другим направлением работы службы является обеспечение конкурентных условий на финансовом рынке [2, с. 170–171].

Следует отметить, что данные ведомства, а также вышеупомянутый Комитет

Банка Англии были созданы после ликвидации Управления по финансовому регулированию и надзору (Financial Services Authority, далее – FSA), которое представляло собой мегарегулятор на рынке финансовых услуг. Данная структура была образована в 1998 году в рамках реформы органов управления финансовым рынком. Суть реформы заключалась в создании единого органа – Управления по финансовому регулированию и надзору, ответственного за регулирование и надзор за деятельностью всех инвестиционных, финансовых и банковских компаний, осуществляющих деятельность на территории Великобритании. Новая организация заменила систему разобщенных и малоэффективных саморегулируемых и просто регулирующих организаций, которые функционировали на финансовом рынке: в частности, Совет по ценным бумагам и инвестициям; Управление по ценным бумагам; Управление по частным инвестициям; Комиссию из строительных обществ; Комиссию по деятельности обществ взаимного кредитования; Реестр кредитных союзов и обществ взаимного кредитования; Дирекцию по страхованию Казначейства [4, с. 165–166]. Интересен тот факт, что FSA, хотя и было подотчетным министрам Казначейства, а через них – Парламенту Англии, представляло собой независимый негосударственный орган, наделенный уставными полномочиями в рамках Закона о финансовых услугах и рынках. Казначейство Ее Величества выступало поручителем (гарантом) деятельности FSA [5, с. 50; 2, с. 170].

Однако на практике FSA оказалось не настолько эффективным и надежным субъектом управления, и не оправдало возложенных на него ожиданий. Поэтому новым Законом о финансовых услугах от 2012 года FSA было ликвидировано, а его функции были распределены между Банком Англии и вышеупомянутыми ведомствами: Ведомством по пруденциальному надзору, Ведомством по финансовому поведению.

Выводы. Таким образом, опыт Великобритании по управлению финансовой сферой свидетельствует о том, что для того, чтобы осуществлять качественное и эффективное управление финансовой сферой, необязательно иметь множественные субъекты регулирования. Отнесение к компетенции одного органа управления всех или большинство основ-



ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТИТУТА НАЛОГОВОГО ОМБУДСМЕНА В КАЧЕСТВЕ АЛЬТЕРНАТИВНОГО СПОСОБА РАЗРЕШЕНИЯ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ

Юлия КОВАЛЕВА,

аспирант кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article focuses on the characteristics of administrative and legal regulation of business ombudsman status. The history of the creation and dissemination of the Ombudsman institutions in different countries are examined by author. The author highlighted the countries where tax ombudsman institutions are represented as well as the peculiarities of their administrative-legal status. The experience of establishment a business ombudsman institution in Ukraine and the results of its work were examined, and the attention to the importance of adopting a law regulated its powers, rights and duties was drawn in this article.

Key words: business ombudsman, administrative and legal status of a tax ombudsman, tax disputes, non-judicial tax disputes resolution.

Аннотация

Статья посвящена изучению особенностей административно-правового регулирования статуса института бизнес-омбудсмента. Рассмотрена история создания и распространения организаций омбудсмента в разных странах. Автором выделены страны, в которых функционируют институты налоговых омбудсменов, а также рассмотрены особенности их административно-правового статуса. Изучены опыт создания института бизнес-омбудсмента в Украине, результаты его работы и указано на важность принятия закона, который будет регулировать его полномочия, права и обязанности.

Ключевые слова: бизнес-омбудсмен, административно-правовой статус налогового омбудсмента, налоговые споры, внесудебное разрешение налоговых споров.

Постановка проблемы. Как известно, налоговые споры характерны для каждой страны без исключения. Их существование обусловлено спецификой самой сущности таких споров – противоречия публичного и частного интересов, заложенных в них. Естественно, как любой из других видов споров, налоговый спор можно урегулировать путем судебного разбирательства. Но кроме этого способа, стороны нередко прибегают к досудебному или же, правильнее и шире сказать, – к внесудебному способу.

Вариантов такого разрешения существует немало. Так, например, только существующей Рекомендацией REC (2001) Кабинета Министров Совета Европы странам-членам касательно альтернатив судебному рассмотрению споров между административными органами и сторонами – частными лицами предусмотрены такие альтернативные способы урегулирования споров: внутренний пересмотр, примирение, медиация, урегулирование путем пере-

говоров и арбитраж (или же третейский суд).

Кроме таких вариантов, на практике к внесудебным путям разрешения налоговых споров можно отнести и другие процедуры. Об одном из таких способов, а именно об урегулировании споров посредством обращения к институции бизнес-омбудсмента, а также о вопросах административно-правового регулирования его статуса, и пойдет речь в статье.

Актуальность темы. В отличие от стран, где институт бизнес-омбудсменов широко распространен со времен окончания Второй мировой войны, в странах постсоветского пространства он начал учреждаться лишь в последние годы. Поэтому исследование мирового опыта становления и функционирования учреждений бизнес-омбудсмента приобретает особенную актуальность в рамках провозглашенного процесса реформирования в таких странах, в том числе в Украине.

В то время как институт омбудсмента в целом довольно полно изучен

ных аспектов организации и функционирования финансовой сферы имеет ряд положительных моментов, таких как консолидация ресурсов и оптимизация их использования; упорядочение и организационное укрепление механизма управления финансовой сферой; уменьшение бюрократизации и бумажной работы; устранение дублирования и пробелов в полномочиях контрольно-надзорных органов в финансовой сфере. Вместе с тем опыт Великобритании является ярким примером того, что создание мегарегуляторов не всегда приводит к ожидаемым результатам и обеспечивает необходимый уровень качества и действенности финансовой политики в стране.

Список использованной литературы:

1. Руденко Ю.М. Фінансові системи зарубіжних країн : [навч. посіб.] / Ю.М. Руденко, В.В. Токар. – К. : КНЕУ, 2010. – 348 с.
2. Фінанси зарубіжних країн : [навчальний посібник] / [Т.О. Кізіма, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин та ін.] ; за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль : Економічна думка, 2013. – 287 с.
3. Фінанси : [підручник] / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://pidruchniki.com/15220122/finansii/finansova_sistema_velikoyi_britaniyi#365.
4. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : [навчальний посібник] / Л.О. Миргородська. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
5. Науменкова С.В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : [навчальний посібник] / С.В. Науменкова, В.І. Міщенко. – К. : Центр наукових досліджень НБУ, Університет банківської справи НБУ, 2010. – 170 с.
6. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу : [навч. посіб. для студ. ВНЗ] / М.І. Карлін. – К. : Знання, 2011. – 640 с.
7. Іваненко Ю.В. Агентство з питань управління державним боргом: досвід Португалії та Великобританії / Ю.В. Іваненко, А.В. Машишев [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1062991?cat_id=443.



иностранными и отечественными учеными, наработки по исследованию особенностей регулирования и функционирования бизнес-омбудсменов (и налоговых в том числе) представлены немногочисленными работами, в частности публикациями М. Роун, В. Симон, В.В. Эмих.

Итак, целью статьи является изучение административно-правового регулирования понятия бизнес-омбудсмена как одного из видов омбудсмена и его деятельности в разрезе реагирования на жалобы по налоговым вопросам и урегулирования таких споров, а также поиск путей по усовершенствованию правового регулирования этого института.

Изложение основного материала исследования. Если обратиться к толковому словарю, то можно увидеть, что слово «омбудсмен» происходит от шведского “ombudsman”, что в буквальном переводе означает «представитель чьих-либо интересов». Этот термин принято относить к должностному лицу, которое уполномочено конституцией или специальным законом контролировать деятельность правительственных учреждений, министерств и ведомств. Так, впервые должность омбудсмена была предусмотрена Конституцией Швеции 1809 года. В большинстве стран омбудсмен действует формально от имени парламента по инициативе обратившихся к нему физических или юридических лиц. Единого официального наименования должности такого института не предусмотрено, и в разных странах он может иметь различные названия: например, во Франции – посредник, в Великобритании, Новой Зеландии, Индии – парламентский комиссионер (уполномоченный). В некоторых странах имеется несколько омбудсменов, за каждым из которых закреплена определенная сфера управления (как, например, в Швеции, где выделяют омбудсмена гражданского, омбудсмена военного и омбудсмена по делам потребителей). В большинстве случаев омбудсмены избираются парламентом либо назначаются главой государства. Согласно общему негласному правилу, несмотря на различия в названиях и в процедурах назначения, подотчетности и подконтрольности, в процессе проверки действий должностных лиц го-

сударственного аппарата омбудсмен не наделен правом отменять их решения, а уполномочен при этом давать соответствующие рекомендации [1].

Согласно определению, которое предоставляет Британская Энциклопедия (1972 год), омбудсмен представляет собой «независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов. Значительную часть его работы занимают жалобы на несправедливость или грубое обращение должностных лиц полиции, прокуроров или судей в таких делах, как жилищные, о взимании налогов, об участии в выборах, о выплатах благотворительных пособий. После расследования жалобы омбудсмен может отклонить ее с обоснованием своих действий. Либо он может искать способы исправления ситуации путем убеждения, предания дела гласности или, что редко, рекомендации о привлечении к ответственности» [2].

Официальное определение Международной ассоциации юристов омбудсмена представляет как службу, «предусмотренную конституцией или актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по своему усмотрению, и уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» [3].

Итак, как уже указывалось, официальной страной основания институции омбудсмена принято считать Швецию, где в 1809 году впервые была учреждена должность особого парламентского комиссара с целью надзора за соблюдением судами и другими органами власти действующего законодательства. В 1919 году примеру Швеции последовала Финляндия, а после окончания Второй мировой войны – и ряд других стран Европы, где среди первых были Норвегия (1952 год) и Дания (1953 год). С 1962 года после Новой Зеландии институт омбудсмена распространился за рамки Европы [4].

В настоящее время такая институция существует в более чем 50 странах, при этом независимо от действу-

ющей в них формы правления. Это и Финляндия, Франция, США, которые являются президентскими республиками, и Швейцария, Австрия, Германия, которые выступают в качестве представителей парламентских республик. Не являются исключением и конституционные монархии: Канада, Австралия, Дания, Великобритания, Норвегия, Швеция, Испания, Нидерланды. При этом административно-правовое регулирование института омбудсмена не является унифицированным и имеет свои особенности в каждой отдельной стране.

Что касается бизнес-омбудсмена, то эта институция является одним из направлений деятельности омбудсмена. Так, на официальном сайте Европейского банка реконструкции и развития размещено определение бизнес-омбудсмена как органа, учрежденного для защиты бизнеса и предпринимателей путем направления правомерных жалоб на действия государственных органов и учреждений, которые посягают на их права [5].

ЕБРР в рамках своей Инициативы улучшения инвестиционного климата и государственного управления с целью внедрения стимулов для развития предпринимательства и создания поля игры для бизнеса выступил в роли инициатора учреждения в ряде стран института бизнес-омбудсмена. Для института бизнес-омбудсмена характерными являются такие черты, как независимость, подотчетность, профессионализм, определенная сфера исследования и наличие возможности влияния.

К слову, именно ЕБРР выступил инициатором создания Совета бизнес-омбудсмена в Украине, который был наделен полномочиями расследовать предполагаемые правонарушения органов государственной власти.

В меморандуме Украины о взаимопонимании по поводу украинской антикоррупционной инициативы с Европейским банком реконструкции и развития институт бизнес-омбудсмена позиционируется как независимый и эффективный орган, первоочередные задачи которого следующие: принимать, изучать и способствовать решению жалоб на несправедливые действия против бизнеса, включая коррупцию; выяснять систематические причины коррупции и несправедливо-



го обращения с бизнесом и сообщать о них соответствующим публичным органам. Для осуществления своих полномочий институт бизнес-омбудсмена имеет доступ ко всем средствам правовой помощи и может публиковать информацию о своих заключениях в конкретных делах. Однако, как прописано в Меморандуме, бизнес-омбудсмен не является правоохранительным органом и не имеет полномочий проводить уголовные расследования. Создание указанного института должно быть направлено на то, чтобы способствовать снижению рисков для ЕБРР и других иностранных инвесторов при работе в Украине, так как в этом случае все их средства будут контролироваться независимым органом [6].

Опыт существования института бизнес-омбудсмена в других странах, например, в Казахстане, показывает, что одной из главных функций бизнес-омбудсмена, помимо представления, обеспечения, защиты прав и законных интересов предпринимателей, является рассмотрение их обращений.

Омбудсмен наделен беспрецедентными полномочиями: направлять в государственные органы, действиями (бездействием) которых нарушены права предпринимателей, рекомендации относительно мер для восстановления нарушенных прав, а также рекомендации по приостановлению подзаконных нормативных правовых актов. В случае несогласия с мнением государственных органов он может направлять ходатайства в органы прокуратуры в целях дальнейшего восстановления нарушенных прав предпринимателей [7].

Поскольку институт бизнес-омбудсмена создан для защиты прав предпринимателя, то тем или иным способом его деятельность связана с рассмотрением жалоб на действия (или бездействие) налоговых органов государства, учитывая их неизбежное возникновение в точке соприкосновения частного и публичного интересов.

Рассмотрение налоговых жалоб может входить в компетенцию общего института бизнес-омбудсмена (по такому признаку построен и совет бизнес-омбудсмена в Украине), или же может быть учрежден специализированный институт бизнес-омбудсмена – налоговый.

Налоговые бизнес-омбудсмены учреждаются в государствах с диаме-

трально противоположным политическим устройством, разными правовыми системами и на разных уровнях осуществления публичной власти, что обуславливает существенные различия в административно-правовом регулировании их правового статуса [8].

Примерами успешного функционирования налоговых бизнес-омбудсменов являются Пакистан, Испания, Грузия, США.

Анализируя опыт Грузии, следует обратить внимание на то, что в сферу компетенции налогового омбудсмена здесь отнесен круг вопросов, которые связаны с защитой прав налогоплательщиков. Необходимо подчеркнуть, что в этот круг вопросов, наряду с раскрытием нарушений прав и законных интересов плательщиков налогов налоговыми органами (или же другими исполнительными органами, если это в сфере их компетенции), осуществлением мониторинга защиты прав налогоплательщиков, внесением предложений касательно усовершенствования налогового законодательства, входит и содействие разрешения споров между плательщиками налогов и налоговыми органами. Таким образом, налоговый омбудсмен в Грузии предлагает разрешение налоговых споров внесудебным путем [8]. Отличительной чертой бизнес-омбудсмена в Грузии является то, что его статус и полномочия прописаны непосредственно в Налоговом кодексе.

Но при всех своих полномочиях налоговый омбудсмен остается схожим с остальными институтами омбудсмена: его решения не имеют императивной силы, при выявлении нарушения прав он имеет право принимать меры, которые будут иметь лишь рекомендационный характер.

В Канаде офис омбудсмена создается в рамках агентства государственных доходов. Его основными функциями являются содействие министру, которому он подчиняется, и информирование его по государственным доходам, по вопросам оказания услуг налогоплательщикам агентством государственных доходов. При этом бизнес-омбудсмен в Канаде оценивает не только законность действий указанного агентства, но и справедливость. Фактически канадский налоговый омбудсмен относится более к системе внутриведомственного

контроля деятельности агентства, что не меняет его сущность [8].

Канада относится к числу стран, где должность омбудсмена учреждена на уровне отдельных провинций. Впервые омбудсмен в этой стране появился 1965 году, в университете Саймона Фрейзера, в Ванкувере. Позже большинство провинций Канады последовали этому примеру – к 1996 году в девяти провинциях и на одной административной территории были законодательно учреждены должности омбудсмена, которые выполняют функции административного надзора. Сегодня в Канаде омбудсмены функционируют в самых разных организациях и государственных органах, университетах, колледжах, банках [9].

Институт омбудсмена в США носит название Службы защиты налогоплательщиков, которая функционирует в рамках Службы внутренних доходов. Глава службы защиты налогоплательщиков назначается и докладывает уполномоченному по внутренним доходам, которым является глава Службы внутренних доходов. Также защитник налогоплательщиков ежегодно предоставляет доклад Конгрессу Соединенных Штатов Америки.

Примечательно, что в компетенцию Службы – налогового омбудсмена США входит рассмотрение ограниченного круга вопросов, и иные вопросы не рассматриваются ею. Так, например, Служба защиты налогоплательщиков принимает вопросы к рассмотрению и урегулированию, когда плательщик налогов столкнулся с финансовыми затруднениями, непредвиденной ситуацией, и Служба внутренних доходов во избежание причинения большего ущерба налогоплательщику должна решить вопрос более оперативно, чем она это делает при обычной процедуре. Также налоговый омбудсмен компетентен рассматривать ситуации, когда налогоплательщику не удалось разрешить вопросы путем, предоставленным непосредственно Службой внутренних доходов, или же в исключительных случаях, когда спор не может быть урегулирован в рамках обычной процедуры [8].

В Пакистане институт налогового омбудсмена действует на федеральном уровне и в его компетенцию входит рассмотрение случаев ненадлежащего



администрирования со стороны подразделений в сфере государственных доходов и налоговых работников. Не подлежат рассмотрению споры, которые подведомственны судам, а также вопросы оценки дохода, определения налоговой задолженности, классификации или оценки товаров, толкования налогового законодательства [10].

Интересно, что в Пакистане, в отличие от названных выше стран, где существуют де-факто институты налоговых омбудсменов, такое должностное лицо имеет специфические полномочия, которых не имеют аналогичные институции в других странах. По определенным вопросам омбудсмен обладает правами, аналогичными с теми, которыми наделен гражданский суд. Такими вопросами являются принудительная явка и допрос под присягой, принудительное предоставление документов, создание комиссии для допроса свидетелей. В этой стране налоговый омбудсмен имеет право беспрепятственно проникать в любые помещения, если это является необходимостью для расследования, получать доступ к любым документам.

В Украине институт Совета бизнес-омбудсмена существует более года. И хотя его нельзя отнести к чисто налоговым омбудсменам, большую часть жалоб, полученных им, составляют жалобы именно по налоговым вопросам. Так, например, согласно отчету за второй квартал 2016 года Топ-10 предметов жалоб за проанализированный период составляют именно налоговые вопросы, среди которых стоит отметить электронное администрирование НДС, задержки по возмещению НДС, налоговые проверки, уголовные производства против бизнеса со стороны ГФС [11].

Государственная фискальная служба занимает и первое место среди Топ-12 государственных органов, на которые жаловались наиболее часто. Более 90% лиц, которые подали жалобы, остались довольны работой Совета бизнес-омбудсмена. Про успешный опыт в урегулировании налоговых споров свидетельствует хотя бы один из последних случаев рассмотрения жалобы на налоговые органы: налоговые уведомления-решения на сумму более 12 млн. грн. были отменены ГФС Украины вследствие принятия участия

инспектора Совета бизнес-омбудсмена в процедуре их административного обжалования. А за весь период 2015–2016 годов доля выполненных рекомендаций, адресованных Советом бизнес-омбудсмена Государственной фискальной службе для урегулирования вопросов, озвученных в жалобах, составила 76% [12].

Примечательно, что с момента учреждения в Украине Совет бизнес-омбудсмена зарекомендовал себя как успешный посредник по урегулированию споров между предпринимателями и органами государственной власти, в том числе и налоговыми органами, и на сегодня поднят вопрос об урегулировании статуса бизнес-омбудсмена на законодательном уровне. Соответствующий законопроект «Об Учреждении бизнес-омбудсмена» находится на рассмотрении в Верховном Совете Украины и принят в первом чтении [13].

Разработанный законопроект должен закрепить административно-правовое регулирование Учреждения бизнес-омбудсмена как посредника, независимого третьего лица, которое будет содействовать субъектам предпринимательства в защите их прав на предпринимательскую деятельность.

Выводы. Таким образом, в разных странах полномочия и статус бизнес-омбудсменов отличаются, но тем не менее их главная функция, то есть защита прав предпринимателей и устранение действий, которыми нарушаются такие права, остается неизменной.

Исходя из отчетов о результатах работы, в том числе принимая во внимание успешный опыт существования в Украине, институт бизнес-омбудсмена имеет все возможности считаться одним из альтернативных способов урегулирования налоговых споров, что сэкономит время и средства для заинтересованных сторон и будет гарантировать прозрачность рассмотрения жалоб.

С целью обеспечения реализации всех вышеуказанных целей на законодательном уровне должно быть закреплено административно-правовое регулирование статуса бизнес-омбудсмена. Принятие в целом внесенного на рассмотрение Верховного Совета Украины законопроекта «Об Учреждении бизнес-омбудсмена» позволит четко определить правовые основы создания

и организации деятельности Учреждения бизнес-омбудсмена, направления его деятельности, а также правовые принципы его взаимодействия с государством, государственными органами, органами местного самоуправления и субъектами предпринимательства.

В результате принятия указанного закона учреждение бизнес-омбудсмена будет иметь статус негосударственной неприбыльной организации, которая содействует защите прав субъектов предпринимательства во время реализации ими конституционного права на проведение предпринимательской деятельности, и будет выступать нейтральным посредником при разрешении споров между субъектами предпринимательства и государственными органами, в том числе и налоговых споров.

Список использованной литературы:

1. Большая советская энциклопедия. – М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/116239/Омбудсмен>.
2. Мелик-Дадаев И.А. Институт омбудсмена (история, основные функции и особенности деятельности в скандинавских странах)/И.А. Мелик-Дадаев. – 1986. – № 94. – С. 96.
3. Кто такой омбудсмен и зачем он нужен? // Журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека «Европейский омбудсман» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://euro-ombudsman.org/reference/theory/kto-takoy-ombudsman-i-zachem-on-nuzhen>.
4. Институт финансового омбудсмена в мире // Журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека «Европейский омбудсман» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://euro-ombudsman.org/researches/legal/institut-finansovogo-ombudsmena-v-mire>.
5. Business ombudsman initiatives. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors-and-topics/business-ombudsman-initiatives.html>.
6. Левчук К.М. Институт бизнес-омбудсмена: следующий шаг развития бизнеса в Украине? / К.М. Левчук //



Судебно-юридическая газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.proforg.mk.ua/institut-biznes-ombudsmena-sledujushiy-shag-razvitiya-biznesa-v-ukraine.html>.

7. Уполномоченный по защите прав предпринимателей Казахстана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ombudsmanbiz.kz/rus/virtualnaya_griemnaya/faq/#faq-11.

8. Эмих В.В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития / В.В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2013. – № 3. – Т. 3.

9. Омбудсман в Канаде. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://euro-ombudsman.org/reference/ombudsman-v-kanade>.

10. Federal Tax Ombudsman 2000. No.F 2(1) 2000-Pub // The Gazette of Pakistan. – 2000. – 11 aug.

11. Квартальний звіт. Квартал II, 2016. 01 квітня – 30 червня [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://boi.org.ua/media/uploads/q2_2016/qreport_2_2016_ukr.pdf.

12. ДФС скасувало податкові повідомлення-рішення на суму 12 млн. грн. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://boi.org.ua/case-studies/67-dfs-skasovalo-podatkov-povdomlennya-rshennya-na-su>.

13. Об учреждении бизнес-омбудсмена : Проект Закона Украины от 5 мая 2016 года № 4591 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58980.

ТИПЫ И ПРИЧИНЫ КОНФЛИКТНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ ОРГАНИЗОВАННЫМИ ПРЕСТУПНЫМИ ГРУППАМИ

Марина КОСТЕНКО,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры криминалистики

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article explores the concept of conflict situations in the investigation of crimes committed by organized criminal groups. The author reveals the types of such conflicts. The article concludes that the causes of conflict in the investigation of crimes committed by organized criminal groups, defines the basic styles of behavior in such situations.

Key words: organized crime, organized criminal groups, investigation of crimes committed by organized criminal groups, conflict situation during the investigation of the causes of conflicts.

Аннотация

В статье исследуется понятие конфликтных ситуаций при расследовании преступлений, совершаемых организованными преступными группами. Автором раскрываются типы таких конфликтных ситуаций. В статье делается вывод о причинах возникновения конфликтных ситуаций при расследовании преступлений, совершаемых организованными преступными группами, определяются основные стили поведения в такого рода ситуациях.

Ключевые слова: организованная преступность, организованные преступные группы, расследование преступлений, совершаемых организованными преступными группами, конфликтная ситуация при расследовании, причины конфликтных ситуаций.

Постановка проблемы. Профессиональная организованная преступность всегда представляла собой одно из опаснейших криминальных явлений, как во всем мире, так и в Украине. В связи с этим исследованию данной проблемы в уголовно-правовой, криминалистической, криминологической литературе уделялось особое внимание. В последнее время опасность обозначенного явления еще более усилилась в связи с обострившейся криминогенной обстановкой в стране, наличием огромного количества огнестрельного и нелегального оружия, взрывных устройств легального и нелегального характера. Процесс расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами, имеет свою особую специфику и характеризуется серьезными трудностями. Одним из факторов, определяющих особенности расследования указанного вида преступлений, является наличие различного рода конфликтных ситуаций, существующих на всех этапах расследования.

Актуальность темы. На сегодняшний момент правоохранительным органам постоянно оказывается криминальное противодействие, методы и способы которого активно совершенствуются. Этому факту способствует свободный, ничем не ограниченный доступ к любого рода информации, в том числе и к научным наработкам в различных сферах знаний. Преступниками используются психологические механизмы достижения своих целей (как при совершении преступлений, так и в процессе их раскрытия и расследования). Искусственное создание и провоцирование ими различного рода конфликтов отягощает следственную и судебную деятельность, уводит ее по ложному пути. В связи с этим актуальным представляется исследование проблемы конфликтных ситуаций, возникающих в процессе расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами, разработки путей и методов их предотвращения и разрешения.



Итак, **целью статьи** является определение типов конфликтных ситуаций в процессе расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами, выявление причин их возникновения, изучение основных стилей поведения сторон в исследуемых конфликтах.

Основоположниками в изучении проблемы конфликтных ситуаций в процессе расследования преступлений являются такие ученые, как, в частности, О.Я. Баев, Р.С. Белкин, Л.Я. Драпкин, А.Р. Ратинов [1; 2] При исследовании данной проблематики определена суть, выведено понятие конфликтных ситуаций, даны их классификации, разработаны основные пути их разрешения. Вопросам, связанным с конфликтами при расследовании преступлений, совершаемых организованными преступными группами, уделяли внимание В.М. Быков, В.Е. Коновалова, Н.А. Селиванов, В.Ю. Шепитько и другие исследователи [3; 4; 5; 6] Однако на сегодняшний день указанная проблема остается полностью не исследованной и имеет перспективные направления для дальнейших научных разработок.

Изложение основного материала исследования. Деление ситуаций, возникающих при расследовании, на конфликтные и бесконфликтные заимствовано криминалистикой у психологии и основывается на характеристике одного из психологических компонентов следственной ситуации: соперничества и противодействия сторон, цели и интересы которых при расследовании преступления не совпадают [7, с. 118]. Конфликтная ситуация представляет собой нагромождение противоречий, которые содержат существенную причину конфликта [8, с. 56]. Сущность конфликтных ситуаций составляют два фактора: тактическое соперничество сторон, интересы которых не совпадают, и неизвестность в отношении их планов, намерений [7, с. 118].

Н.Б. Вахмянина в своей работе дает понятие криминалистического конфликта, представляющего собой структурно-комплексное явление, которое отражает сложную следственную ситуацию психологического, интеллектуального, информационного, а также реального противодействия субъектам, осуществляющим уголовное преследование, со стороны лиц, препятствующих

предварительному расследованию [9, с. 39].

Всякий конфликт возникает только при наличии его объекта – ценности, по поводу которой возникает столкновение интересов противоборствующих сторон. От объекта следует отличать предмет конфликта – те противоречия, которые возникают между взаимодействующими сторонами и которые они пытаются решить с помощью противодействия. В любом конфликте обязательно присутствуют его участники – оппоненты конфликта. Они преследуют противоположные цели в конфликтном взаимодействии и обладают определенным рангом, используя который, стремятся достичь этих целей.

Возникновение и развитие конфликтов обусловлено действием объективных и субъективных факторов. Понимание объективно-субъективного характера причин конфликтов станет очень полезным в дальнейшем при определении способов предупреждения межличностных конфликтов, выработке оптимальных стратегий поведения людей в типичных конфликтах.

К числу объективных причин конфликтов можно отнести прежде всего те обстоятельства социального взаимодействия людей, которые привели к столкновению их интересов, мнений, установок и т. п.

Субъективные причины конфликтов в основном связаны с теми индивидуальными психологическими особенностями оппонентов, которые приводят к тому, что они выбирают именно конфликтный, а не любой другой способ решения сложившегося объективного противоречия.

Рассматривая характер взаимосвязей между объективными и субъективными причинами конфликта, необходимо учитывать следующие обстоятельства: во-первых, нельзя жестко разделять субъективные и объективные причины конфликтов, а также противопоставлять их. Во-вторых, нет таких конфликтов, которые были бы вызваны только субъективными или объективными причинами. Если человек лично не принимает решение о начале конфликтного противодействия, даже в условиях межличностных противоречий, конфликта не будет. Практически любой конфликт несет в себе целый комплекс объективно-субъективных

причин. Поэтому при рассмотрении причин конфликта необходимо изучение всего их комплекса в целом. В-третьих, существует взаимосвязь и детерминированность объективных причин субъективными и наоборот. То есть большинство объективных причин в определенной степени субъективны, а большинство субъективных причин конфликтов в конце концов объективно детерминированы. Знание и грамотное использование указанных моментов имеют важное и порой определяющее значение для предотвращения возникновения или разрешения уже существующей конфликтной ситуации.

В процессе расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами, возможно возникновение конфликтных ситуаций следующих видов: 1) между следователем и участниками организованной преступной группы (всеми, несколькими, одним из участников); 2) внутри самой преступной группы; 3) между следователем и иными участниками процесса; 4) в процессе проведения следственных действий (допроса, обыска и т. д.) и иных мероприятий; 5) коалиционные или межличностные ситуации.

Предпримем попытку раскрыть выделенные типы конфликтов с учетом причин их возникновения.

В основе конфликтных ситуаций первого, третьего и пятого видов (между следователем и участниками организованной преступной группы; между следователем и иными участниками процесса; межличностные ситуации) в большинстве своем лежат субъективные причины личного характера. Они связаны с индивидуальными и психологическими особенностями участников противостояния, психологическим климатом, в котором он протекает, и окружающей средой.

В любых возникающих отношениях, в том числе и в правовой сфере, сторонами осуществляется субъективная оценка поведения противоположной стороны. Часто она производится без анализа собственного поведения и расценивается как недопустимая для другой стороны. Вступая в различные отношения, каждый из партнеров имеет определенный диапазон ожиданий в соответствующих действиях, как правило, неоправданный. Несовпадение



ожиданий с действительностью вызывает негативные эмоции и усиление желания добиться ожидаемого поведения, иногда с его агрессивным «продавливанием». Защита личностных границ и столкновение интересов без учета психологических особенностей противоположной стороны переводят ситуацию из бесконфликтной в конфликтную.

Также неспособность или незнание механизмов взаимодействия и способов выхода из стрессовых, конфликтных ситуаций создает условия для вхождения человека в состояние конфликта. К нему приводит именно неподготовленность человека к эффективным действиям в такого рода ситуациях.

Серьезной причиной, наряду с рассмотренными ранее, может выступать и непонимание эмоционального состояния (как своего собственного, так и другого человека), низкая способность к эмпатии. Поведение человека, который не учитывает или не понимает эмоций и чувств партнера по взаимодействию, может вызвать конфликтную реакцию.

В конфликтных ситуациях между следователем и участниками организованной преступной группы, а также между следователем и иными участниками процесса взаимодействие выстраивается строго по вертикали в первом случае и чаще по горизонтали – во втором. Ведущим звеном взаимодействия является следователь, и его личностные особенности закладывают основу отношений. Психологическая грамотность следователя, адекватная оценка своих личностных характеристик и гибкое их использование позволяют смягчить протекание и разрешение возникшего конфликта. И наоборот, его завышенный уровень притязаний, самооценки может вызвать негативную реакцию со стороны окружающих. Заниженная же самооценка может проявиться в нарастающей тревожности, неуравновешенности, уходе от принятия решений, бездействии в нужный момент, уклонении от ответственности в разрешении конфликта.

Достаточно часто одной из личностных причин конфликтов выступают акцентуации характера. Подобное состояние проявляется в чрезмерном доминировании у человека отдельных

черт характера, которые могут приближаться к максимальным границам нормы. Эта особенность характерна для членов организованных преступных групп, а психологический механизм рассеивания личностной ответственности в группе позволяет ей чаще и ярче проявляться.

Преобладающими причинами конфликтных ситуаций в процессе осуществления следственных действий и иных мероприятий являются объективные, которые имеют организационно-управленческий характер. Это могут быть ошибки, допущенные в процессе организации и проведения следственных и иных действий: отсутствие, некачественная подготовка к самому действию, негибкость в ходе его проведения, что влечет за собой возникновение лишних конфликтов.

Еще одними разновидностями объективных причин конфликта, как в рассмотренной выше ситуации, так и между следователем и иными участниками процесса, являются ситуационно-управленческие причины, связанные с ошибками, которые допущены в процессе принятия управленческих решений.

Функционально-организационные причины конфликта порождаются нарушениями функциональных связей следователя с участниками процесса.

Личностно-функциональные причины конфликтов обусловлены несоответствием профессионально-личностных характеристик работника уровню требований к той должности, которую он занимает [10, с. 48–54].

Ко всем выделенным видам конфликтных ситуаций, возникающих в процессе расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами, можно отнести и социально-психологические причины. Рассмотрим наиболее типичные из них.

1) Недостаточность, потеря, отсутствие информации, ее искажение в процессе межличностных и межгрупповых коммуникаций.

2) Психологическая несовместимость участников конфликтного взаимодействия.

3) Расхождение позиций ввиду различия интересов, подходов сторон к решению проблемы.

4) Несоответствие способов оценки противоборствующими сторонами

результатов деятельности друг друга вследствие противоположности их целей или же в сравнении с имевшимися уже ранее более высокими результатами схожей деятельности. Оценивая действия других, люди обычно за основу оценки берут то, что не удалось сделать по сравнению с первоначальным идеалом, с поставленными ранее задачами, деятельностью других людей, которые уже выполняли эту работу.

Что касается типичных социально-психологических причин конфликтных ситуаций внутри самой преступной группы, а также коалиционных или межличностных, то к ним можно отнести несбалансированность ролевых отношений между людьми, внутригрупповой фаворитизм, конкурентность в отношениях, стремление к власти, негибкость или же ограниченные способности менять свои позиции в ходе взаимоотношений и др.

При изучении проблемы причин конфликтных ситуаций, возникающих в процессе расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами, считаем необходимым затронуть вопрос о мотивации в конфликте. Для скорейшего и эффективного разрешения конфликта важным является понимание направленности и активности действий его сторон. В связи с этим необходимым становится выяснение их мотивов.

Мотивация в конфликте – это побуждение к вступлению в конфликт для удовлетворения своих потребностей, это совокупность внутренних и внешних условий, которые могут вызвать конфликтную активность субъекта. Мотивы, и не единичные, обязательно есть у обеих сторон, как правило, они не только не совпадают, но и являются противоположными. Достаточно трудно и практически невозможно сразу вскрыть истинные мотивы противодействующих участников конфликта, а все потому, что они не заявляются, не декларируются, большинство из них являются скрытыми, латентными. Невозможно разрешить конфликтную ситуацию, не зная и не ориентируясь в ее проблематике и сути, не разобравшись в истинных целях и не разяснив позиций сторон. Понимание же мотивации участников конфликта дает ключ к выяснению смысла их противостояния, что позволяет искать приемлемые пути к



разрешению существующей ситуации.

В связи с этим у следователя как у ведущего в отношениях лица имеется ряд преимуществ в конфликтных ситуациях, возникающих в процессе расследования преступлений, совершаемых организованными преступными группами:

1) возможность максимально контролировать различные аспекты сложившихся взаимоотношений, а также самостоятельно влиять на временные рамки и границы конфликтной ситуации;

2) определение и выбор варианта разрешения конфликта, позволяющего избежать долгосрочного расследования;

3) преимущества в выяснении позиции и интересов противоположной стороны;

4) информационная прерогатива (в получении необходимых сведений и предоставлении выгодной информации иной стороне).

Оказавшись в конфликтной ситуации, необходимо выбрать определенный стиль поведения, учитывая собственные интересы и интересы других лиц, вовлеченных в конфликт. Выбор стиля поведения в конфликтной ситуации связан со степенью готовности удовлетворения собственных интересов и интересов другой стороны.

Существует пять стилей поведения в конфликтной ситуации: соперничество, сотрудничество, компромисс, избегание, приспособление [11, с. 52], но не один из них не может быть выделен как самый лучший. Их выбор зависит от конкретной конфликтной ситуации и «цены конфликта». Указанные стили поведения в конфликтной ситуации в той или иной степени присущи каждому человеку, однако один из них чаще всего является преимущественным.

Соперничество (или конкуренция) рассматривается как стремление добиться своих интересов в ущерб другому. Приспособление предполагает принесение в жертву собственных интересов. В компромиссе каждый из участников уступает часть своих интересов ради совместного выигрыша. Для избегания или исключения характерно как отсутствие стремления к кооперации, так и отсутствие тенденции к достижению собственных целей. Сотрудничество подразумевает взаимодействие,

когда участники ситуации приходят к альтернативе, полностью удовлетворяющей интересы обеих сторон.

Для разрешения конфликтных ситуаций в процессе расследования преступлений, совершаемых организованными группами, помимо существующих общих методов, возможно применение и некоторых специфических: 1) обеспечение систематического участия специалиста-психолога; 2) использование уже имеющихся объективных внутригрупповых и межгрупповых конфликтов для успешного разрешения сложившейся следственной ситуации.

Следователь может использовать конфликт внутри преступной группы в целях расследования с учетом существующих стилей его разрешения: 1) приспособиться к конфликту, не вмешиваясь в его развитие, с целью понять причины, сущность, пути развития конфликта, интересы его сторон, что приведет к естественному распаду группы, или же с дальнейшим их использованием по отношению к каждому из участников в процессе расследования; 2) уклониться от конфликтных отношений внутри группы с целью тактического использования таких взаимных претензий при проведении различных следственных действий и иных мероприятий; личностные эмоциональные переживания могут нивелировать адекватную логическую оценку ситуации, снизить контроль, что позволяет получить нужную скрываемую информацию; 3) использовать сотрудничество одного из конфликтующих членов преступной группы; 4) создать сопернические отношения внутри преступной группы с перспективой учета смягчающих обстоятельств по отношению к некоторым ее участникам; 5) использовать компромисс, пойти на удовлетворение взаимных уступок конфликтующих сторон для получения необходимой информации.

Выводы. Подводя итог всему вышеизложенному, можно сделать следующие выводы: уяснение причин конфликтной ситуации дает понимание ее сути, позиций и интересов противоположных сторон, что, в свою очередь, позволяет избрать наиболее оптимальные и эффективные пути разрешения конфликта или же использовать его в интересах расследования; нами были рассмотрены лишь некоторые

из возможных вариантов применения существующих способов разрешения конфликтов в процессе расследования преступлений, совершаемых организованными группами; в каждой конкретной следственной ситуации возможно свое специфическое использование накопленных теоретических и практических наработок в сфере возникновения, протекания и разрешения конфликтов; грамотное применение знаний из области конфликтологии в практике расследования преступлений, совершаемых организованными группами, позволяет существенно оптимизировать и сделать наиболее эффективным процесс их раскрытия.

Список использованной литературы:

1. Баев О.Я. Конфликтные ситуации на предварительном следствии / О.Я. Баев. – Воронеж : Воронеж. ун-т, 1984. – 132 с.
2. Драпкин Л.Я. Основы криминалистической теории следственных ситуаций / Л.Я. Драпкин. – Свердловск : УрГУ, 1987. – 164 с.
3. Быков В.М. Проблемы расследования групповых преступлений : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / В.М. Быков ; Академия Мин-ва внутр. дел. – М., 1992. – 29 с.
4. Коновалова В.Е. Убийство: искусство расследования / В.Е. Коновалова. – Х. : Факт, 2001. – 311 с.
5. Селиванов Н.А. Некоторые особенности расследования преступлений, совершаемых организованными группами / Н.А. Селиванов // Прокурорская и следственная практика. – 1997. – № 1. – С. 99–110.
6. Шепитько В.Ю. Тактика расследования преступлений, совершаемых организованными группами и преступными организациями / В.Ю. Шепитько. – Х. : Национ. юрид. акад. им. Ярослава Мудрого, 2000. – 88 с.
7. Зорин Г.А. Теоретические основы криминалистики / Г.А. Зорин. – Минск : Амалфея, 2000. – 416 с.
8. Примуш М.В. Конфліктологія : [навчальний посібник] / М.В. Примуш. – К. : ВД «Професіонал», 2006. – 288 с.
9. Вахмянина Н.Б. Предупреждение и разрешение конфликтных ситуаций в процессе расследования преступлений несовершеннолетних : дисс. ... канд.



USING CITIZEN REPORT CARDS FOR ASSESSING CERTAIN ASPECTS OF JUDICIAL ACTIVITIES

Valeriia KOKHAN,

Candidate of Legal Sciences, Lawyer at M. A. Consulting

Iryna PIDKURKOVA,

Candidate of Sociology Sciences,
Associate Professor of Sociology and Political Studies,
Yaroslav Mudry National University of Law

Summary

The article analyzes the legal acts of Ukraine dedicated to the issues of the functioning of the judiciary in terms of enhancing the credibility to the judiciary and public trust. The relationship of public expectations of citizens, the level of perception of the quality of the courts and the public guaranteed right to judicial protection is studied. It reveals the relevance, features and characteristics of one of the new methods of external evaluation of court performance – the method of Citizen Report Cards. The criteria and indicators that reflect the specific standards of the court performance are defined. Two planes of evaluation of the court are considered: generalizing evaluations and assessments for individual measurements. Attention is paid to the practical use of research results by using this method in the court administration.

Key words: evaluation of court performance, criteria and indicators of evaluation of court performance, Citizen Report Cards, method of Citizen Report Cards.

Аннотация

В статье анализируются нормативные правовые акты Украины, которые регулируют вопросы функционирования органов судебной власти в части повышения авторитета судебной власти и доверия общественности. Изучается взаимосвязь общественных ожиданий граждан, уровня восприятия качества работы судов населением и гарантированного права на судебную защиту. Раскрываются актуальность, особенности и характерные черты одного из новых методов внешнего оценивания качества работы суда – метода карточек гражданской отчетности. Обозначены критерии и показатели, отражающие определенные стандарты деятельности суда. Рассматриваются две плоскости оценивания качества работы суда: обобщающие оценки и оценки отдельных измерений качества. Обращается внимание на практическую значимость использования результатов исследования при помощи данного метода в администрировании суда.

Ключевые слова: система оценивания качества работы суда, критерии и показатели оценивания качества работы суда, карточки гражданской отчетности, методология карточек гражданской отчетности.

Formulation of the problem.

Reform of the judiciary, the court proceedings and the legal institutions in order to ensure practical implementation of the rule of law and the right to a fair trial by an independent and impartial court is one of the biggest challenges for Ukrainian authorities. The reform should ensure the functioning of the judiciary that meets public expectations concerning independent and fair trial and the European system of values and standards of human rights. With the emergence of the global information space and a move towards European standards information technology becomes very important in all areas of government, including the judicial branch. The study of public

expectations concerning the availability of the guaranteed right to judicial protection is essential for any contemporary study of the courts.

Relevance of the topic. The improvement of both the judicial system as a whole and its individual institutions is a subject of interest for both international (P. Albers, M. Dacoliias, S. Paul, S. Sehar and others) and Ukrainian scholars (S.V. Hlushchenko, V.V. Horodovenko, L.M. Moskvych, I.V. Nazarov, S.V. Prylutsky, O.V. Serdyuk and others).

So, **the purpose of the article** is to analyze the national legislation acts regulating the organization and functioning of the judiciary, and to study the surveys of public opinion on the level

юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / Н.Б. Вахмянина. – Екатеринбург, 2009. – 238 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/preduprezhdenie-i-razreshenie-konfliknykh-situatsii-v-protsesse-rassledovaniya-prestuplenii>.

10. Орлянский В.С. Конфликтология : [навчальний посібник] / В.С. Орлянский. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 160 с.

11. Пірен М.І. Конфліктологія : [підручник] / М.І. Пірен. – К. : МАУП, 2003. – 360 с.



of satisfaction with various aspects of judicial activities among citizens.

The presentation of the main research material. On February 12, 2015 the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine “On Ensuring the Right to a Fair Trial,” which effectively announced the beginning of judicial reform. The law made a number of changes to the legislation covering the organization and operation of the judicial system of Ukraine, including the Laws of Ukraine “On the Judicial System and Status of Judges,” “On the High Council of Justice,” the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Economic Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Code of Administrative Offences of Ukraine and others [1]. The law aims to facilitate access to justice, introducing transparent procedures for competitive selection of judges and the concept of qualification assessment of judges, stipulating higher accountability of judges and anticorruption mechanisms for rectifying the judiciary.

Proper functioning of the judiciary in Ukraine is impossible without public confidence in the judicial process and decisions, without public support on the way towards more effective communication between the state and society. Citizens’ trust in the judiciary depends on the perceived quality of the courts, trial impartiality, and a guarantee of the full right to judicial protection. Generally, courts in a democratic society are expected to meet expectations in the most efficient way, taking into account the interests of the person.

Thus, it becomes particularly relevant to seek out forms and methods of evaluating the public’s perception of the courts, as well as ways of cooperation between the judiciary and the society to facilitate active public participation and thereby increase confidence in the judiciary.

Note that a number of regulations on the organization and operation of the judiciary stipulate the need to increase the authority of, and public confidence in, the judiciary. For example, Decree 276/2015 of the President of Ukraine of May 20, 2015, approves Strategy for Reforming the Judiciary Structure, Judiciary Proceedings and Related Legal Institutions for 2015–2020, according to which one of the objectives is to increase

the degree of public confidence in the judiciary and related legal institutions [2]. Reform of the judiciary structure, judiciary proceedings and related legal institutions aims, among other things, to improve the efficiency and optimize the powers of courts of various jurisdictions, and to ensure transparency and openness of justice. The document introduces tools and methodologies for the assessment of the judicial system in accordance with Council of Europe standards as a way of implementing these provisions.

The Judiciary Development Strategy for 2013–2015, approved by the Council of Judges of Ukraine, called for the creation of a national system of judicial quality and efficiency standards to ensure proper evaluation of court performance and planning [3].

The work to develop a judicial evaluation system was initiated by a decision of the Council of Judges of Ukraine in 2008. In the same year, with the support of USAID Project “Ukraine: Rule of Law,” a pilot survey using Citizen Report Cards was first launched, and later continued in cooperation with the Council of Judges of Ukraine and the State Judicial Administration. The result was a comprehensive study of citizens’ perception of various aspects of court quality, from access to the courtroom to the qualification of judges and court staff.

The method of Citizen Report Cards is a tool that allows one to determine the quality of court performance through subjective assessments of trials by persons who are direct participants. In addition, it is actually a form of public monitoring of the quality of the judicial system.

The effectiveness and usefulness of Citizen Report Cards was confirmed during the first phase of surveys in Ukrainian courts, carried out in 2008–2009 by NGOs with the assistance of USAID Project “Ukraine: Rule of Law,” and improved over the course of the second, third and fourth stages (2009–2015).

The methodology of surveying participants of court proceedings is fully consistent with the objectives of the new Strategy for Judicial System Development in Ukraine in 2015–2020 approved by the Board of Judges of Ukraine on December 11, 2014 [4]. Among other things, the Strategy for Judicial Development calls for the creation of a set of comprehensive

and interrelated comparable quantitative and qualitative performance criteria for all judges, courts and judicial administrative bodies to supervise and assess their performance.

According to the Strategy, under the new court performance management system, the approved methodology should be used to conduct surveys on the degree of citizens’ satisfaction among direct participants in the proceedings, enabling citizens to aid the judiciary in assessing its own efficiency.

Regular surveys of citizens regarding the quality of courts are to be introduced in 2019, so that the judicial authorities and courts can use the findings on citizens’ satisfaction for assessing and improving the management efficiency of courts and judges.

The essence of the methodology is the use of criteria (quality standards) and indicators – empirical measurements that show how closely a specific court approaches certain quality standards that describe a perfect court, one which fully implements the basic legal values of a democratic society [5, p. 301].

The system for assessing the quality of the courts was developed based on international experience and recommendations of the European Commission for the Efficiency of Justice. The European Commission for the Efficiency of Justice has repeatedly emphasized the importance and necessity of monitoring the efficiency and quality of justice and the lack of such systems in most countries [6].

As part of the above project, together with representatives of the courts we identified the aspects of courts that could be appraised by the public, developing the tools (Citizen Report Cards), which included questions regarding citizens’ perceptions of courts.

The key elements of these questionnaires are evaluation criteria (“quality measurements”) and indicators.

Measurements show certain quality standards in the operation of courts, aimed to elicit citizens’ expectations regarding the judicial activities in a democratic society.

In evaluating the degree of citizens’ satisfaction with courts, the following criteria and indicators were used:

– physical accessibility of the court (how easy it is to find the courthouse, how



convenient to get to the courthouse by public transport, whether citizens with disabilities can easily access the court, etc.);

- convenience and comfort of being in court (a sufficient number of comfortable waiting seats, legible paperwork, cleanliness and tidiness of the premises, sufficient lighting, etc.);

- completeness and clarity of information (convenient location of information boards, adequacy of available information on the locations of courtrooms, availability of sample documents, availability of necessary information at the court's webpage);

- adequateness of trial periods (timely case meetings, timely receipt of trial agendas and reports, the validity of delays/postponements in the case, etc.);

- impressions of court staff (quality of court staff in preparing paperwork, professionalism, knowledge, whether the court staff displayed kindness, respect, helpfulness, etc.);

- impressions of judges (judges' correctness and politeness toward trial participants, the degree of preparedness to review a particular case, compliance with trial procedures, independence and impartiality).

The study used two planes of evaluation of the court: generalizing evaluations and assessments for individual measurements. The general assessments showed the subjective perceptions of court quality based on the respondents' answers to direct questions about their court experiences on a standard five-point scale assessment. The second level of analysis was based on the resulting quality measurements.

Thus, court visitors (direct trial participants) evaluated aspects of a particular court, which could be generalized to evaluate the court not only by objective statistical indicators, but also from a subjective standpoint (through the eyes of people who came to the court to protect their rights).

The Citizen Report Card method utilizes traditional sociological surveys, but has its own distinct features.

The first is the sample of respondents. In contrast to traditional sociological poll methodology, the CRC method requires close cooperation between those who ensure the functioning of the court (i.e., the judges), court staff, judiciary authorities, and members of the judicial

proceedings. In other words, these surveys apply only to those with direct experience of resolving a matter in court.

Another feature of the CRC method is the presentation of findings. The obtained findings on court performance (measurements and evaluation indicators) can be analyzed through generalized assessments. An important methodological aspect of the analysis of a court is comparing its various aspects with those of a perfect court. That is, if each of the quality measurements has the maximum value (five points), such a court would be considered perfect based on to the quality of its performance. However, in practice it is virtually impossible to achieve such a result. Therefore, in studying court performance it makes more sense to proceed based on actual maximum scores of quality measurements as defined by the total of all courts surveyed, whereby the court with the highest (maximum) score is considered perfect.

The final feature of the CRC method regards feedback. Citizens' assessments are their subjective perceptions of how comfortable they felt in court, how complete and clear were the information they received there, how satisfied they were with trial speed, how clearly they understood the judgment, and other issues that actually form the citizens' opinions on courts. One practical benefit of the CRC method is that it enables to use the obtained findings in the administration of specific courts and the judiciary as a whole, creating the conditions where courts can more fully and adequately take citizens' opinions into account, and, despite inadequate funding, poor judiciary administration, contradictory legislation, and, most importantly, the current pressure on the judiciary, make the court more open and useful to people, increasing their confidence in courts as reliable and effective government institutions.

Research using the method of Citizen Report Cards has certain essential features. First of all, it is the simplicity and ease of completing the questionnaire. Respondents have to put evaluation points for certain aspects of the court performance that reflect its activities and can be evaluated by visitors.

Second, it is efficiency in conducting the survey. To form an idea of the strengths and weaknesses of a court performance (in terms of its visitors) quantitative sample may be

relatively not big (till 200 respondents). This will get reliable data at very short period of time, of course, considered the quality characteristics of the respondents (socio-demographic and procedural).

Thirdly, ease of data processing. The data are calculated using any sociological data processing application or using EXCEL program. Results can be given as a percentage and in the average.

Fourth, it is practical orientation. The information is used not as aggregate data concerning the whole judicial system; it can be used to administer a particular court. Based on the evaluation given by the study (average), court administration is developing measures to improve certain aspects of the judicial activities.

Conclusions. Thus, it should be noted that implementing the Citizen Report Card methodology as part of a systematic assessment of court quality will, among other things, help identify current public expectations of proceedings and thus establish a constructive dialogue between the judiciary and the public. Citizen Report Cards are a very effective tool for innovative assessment and monitoring of court performance, complying with both modern international standards and domestic laws.

Assessment of court quality is a positive method which aims to eliminate problematic aspects of the judiciary to make this institution work more efficiently, meeting the public demand for swift and fair justice. Citizen Report Cards encourage citizens to participate in the improvement of the court at the level of individual courthouses. This ensures feedback between the courts and the public, as the results obtained through CRC provide courts with relevant and current information on the quality of their work as perceived by citizens who directly seek protection of their rights and liberties. The study results can be used in administrating both a particular court and the justice system as a whole, which is a positive step towards improving the efficiency of the court and increasing public confidence in the judicial processes and decisions.

References:

1. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII // Відом.



Верховної Ради України. – 2015. – № 18, № 19–20. – Ст. 132. – С. 1054. – С. 1010. – Ст. 132.

2. Стратегія реформування судостою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 // Офіц. вісник України. – 2015. – № 41. – Ст. 38.

3. Стратегія розвитку судової влади на 2013–2015 роки : Рішення Ради суддів України від 21 грудня 2012 р. № 83 [Electronic resource]. – Access mode : <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/strateg-plan.pdf>.

4. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки : Рішення Ради суддів України від 11 грудня 2014 р. № 71 [Electronic resource]. – Access mode : http://rsu.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2014/rsu7111122014.PDF.

5. Сердюк О.В. Оцінювання якості в адмініструванні судової діяльності: проблеми операціоналізації / О.В. Сердюк // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія / редкол.: А.П. Гетьман та ін. – № 11. – X. : Право, 2011. – С. 209–306.

6. CEPEJ Evaluation Report on European Judicial Systems [Electronic resource]. – Access mode : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf.

ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ НА РЕШЕНИЯ СУДА ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ, КОТОРЫЕ ПРИНЯТЫ В ПОРЯДКЕ СОКРАЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Дмитрий КУЗНЕЦОВ,

соискатель кафедры административного права,
процесса и административной деятельности
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

The article is sanctified to the features of consideration of petition of appeal on decreets that is accepted in the order of brief realization of the first instance. Features of consideration of petition of appeal are on decreets that is accepted in the order of brief realization of the first instance. In the article grounds are analyzed for petition of appeal on decreets that is accepted in the order of brief realization of the first instance, procedure of consideration is certain, displace attention on separate to the competence of persons that participate in business.

Key words: administrative rule-making, appellate realization, petition of appeal, brief realization.

Аннотация

Статья посвящена особенностям рассмотрения апелляционной жалобы на решения суда первой инстанции, которые приняты в порядке сокращенного производства. В статье проанализированы основания для апелляционной жалобы на решения суда первой инстанции, которые приняты в порядке сокращенного производства, определена процедура рассмотрения, обращено внимание на отдельные правомочности лиц, которые участвуют в деле.

Ключевые слова: административное судопроизводство, апелляционное производство, апелляционная жалоба, сокращенное производство.

Постановка проблемы. Административное судопроизводство осуществляется в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Украины, который четко определяет основные принципы и порядок осуществления административного судопроизводства. Одной из форм рассмотрения административных дел является сокращенное производство. Особенности рассмотрения дела в сокращенном производстве предусмотрены частью 4 статьи 183-2 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ), в соответствии с которой судья рассматривает дело в порядке сокращенного производства единолично, без проведения судебного заседания и вызова лиц, которые участвуют в деле.

Одной из дополнительных гарантий обеспечения права личности на судебную защиту и обеспечение законности и обоснованности судебных решений, которые не набрали

законной силы в административном судопроизводстве, является возможность их пересмотра в апелляционном производстве. Следует обратить внимание на то, что процедура рассмотрения административных дел в сокращенном производстве имеет свои особенности. Поэтому неслучайно, что пересмотр судебных решений административных судов первой инстанции, которые были приняты в сокращенном производстве, в апелляционном порядке имеет не только свои особенности, но и проблемы, которые возникают во время пересмотра решений судов.

Актуальность темы. Особенности апелляционного пересмотра судебных решений, принятых административными судами в сокращенном производстве, практически не освещались на страницах юридической литературы. Хотя отдельные положения были предметом рассмотрения ученых, в частности, В.Н. Бевзенка, Ю.В. Белоусова, С.С. Бичковой,



И.Б. Колиушка, В.К. Колпакова, Н.Р. Нижник, О.Н. Пасенюка, В.С. Стефанюка. В периодической литературе появляются уже и отдельные публикации практиков по этому вопросу. Однако комплексного и системного исследования пересмотра судебных решений судом апелляционной инстанции, которые рассматриваются по сокращенной процедуре, не проводилось.

Итак, **целью статьи** является раскрытие отдельных вопросов апелляционного пересмотра судебных решений, принятых административными судами в сокращенном производстве, а также наработки рекомендаций относительно совершенствования этого вида производства.

Изложение основного материала исследования. Разбирательство дела в административном суде апелляционной инстанции происходит, согласно статье 196 КАСУ, по правилам, которые предусмотрены для разбирательства дела судом первой инстанции. Однако следует также учитывать, что разбирательство административного дела в апелляционном суде должно подчиняться еще и правилам, которые предусмотрены в Разделе 4 – в Главе 1 «Апелляционное производство» КАСУ. Речь идет об особенностях оценки доказательств и их исследованиях, пределов пересмотра апелляционной жалобы и тому подобное, а также с учетом процедуры принятия судебного решения, административным судом первой инстанции в порядке сокращенного производства.

Общие положения рассмотрения апелляционных жалоб в административном судопроизводстве определены в Главе 1 Раздела 4 КАСУ. Апелляционное производство как функциональная стадия административного процесса включает у себя такие составляющие: возбуждение апелляционного производства, подготовка дела к судебному разбирательству, судебное разбирательство дела и вынесение решения. Стадийность апелляционного производства определена законодательно, а именно положениями КАСУ, и соответствующий порядок перехода от одной стадии к другой не может быть нарушен. Кроме того, проведенный нами анализ

КАСУ позволяет выделить такие стадии апелляционного производства : 1) возбуждение апелляционного производства (статьи 188–189 КАСУ); 2) подготовка дела к судебному разбирательству (статьи 190–194 КАСУ); 3) судебное разбирательство апелляционной жалобы по существу (статьи 195–197 КАСУ); 4) вынесение решения по делу (статьи 198–209 КАСУ).

Стоит отметить, что апелляционное рассмотрение дела осуществляется коллегией судей в составе трех судей по правилам разбирательства дела, установленным в суде первой инстанции, с учетом особенностей, установленных этой главой. Кроме того, следует отметить, что Глава 1 «Апелляционное производство» Раздела 4 КАСУ предусматривает два способа апелляционного рассмотрения дела: 1) апелляционное рассмотрение дела в судебном заседании; 2) апелляционное рассмотрение дела в порядке письменного производства.

Так, в статье 197 КАСУ установлено, что суд апелляционной инстанции может рассмотреть дело в порядке письменного производства по имеющимся в деле материалам в таких случаях: 1) отсутствие ходатайств от всех лиц, которые участвуют по делу, о рассмотрении дела с их участием; 2) неприбытие в судебное заседание лиц, которые участвуют по делу, хотя они были должным образом поставлены в известность о дате, времени и месте судебного заседания; 3) подача апелляционной жалобы на решение суда первой инстанции, которое принято в порядке сокращенного производства.

Анализ статьи 197 КАСУ позволяет сделать вывод о том, что сущность письменного производства как формы рассмотрения апелляционной жалобы заключается в том, что коллегия судей исследует имеющиеся материалы по делу без проведения судебного заседания и принимает на основе этих материалов судебное решение. При этом судебное заседание проводится на основе имеющихся у суда материалов. Это значит, что все доказательства, ходатайства и необходимые документы подаются сторонами только в письменном виде и к началу рассмотрения апелляционной жалобы по существу.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 197 КАСУ административный суд апелляционной инстанции осуществляет проверку апелляционной жалобы в порядке письменного производства в случае, если лица, которые участвуют по делу, не заявили ходатайства о рассмотрении дела с их участием. Такая позиция законодателя является полностью логичной, но в том случае, когда рассмотрение апелляционной жалобы не требует исследования новых доказательств и обстоятельств административным судом апелляционной инстанции.

Кроме того, как видится из содержания статьи 197 КАСУ, кроме случаев, предусмотренных пунктами 1, 2 части первой статьи 183-2 КАСУ, суд будет рассматривать апелляционную жалобу на решение суда первой инстанции, которое принято в порядке сокращенного производства, независимо от того, есть ли в материалах дела ходатайства лиц, которые участвуют в деле, о разбирательстве дела с их участием. Хотя это не лишает права участника процесса обратиться в суд с ходатайством о разбирательстве дела с его участием. В таком случае суд апелляционной инстанции должен принять постановление. Кроме того, если во время рассмотрения дела в порядке письменного производства по имеющимся по делу материалам суд апелляционной инстанции придет к выводу о том, что дело необходимо рассматривать в судебном заседании, то он назначает рассмотрение дела в судебном заседании.

Письменное производство в суде апелляционной инстанции предусматривает изучение коллегией судей апелляционной жалобы, ходатайств, других материалов, которые есть в административном деле. При рассмотрении дела в порядке письменного *производства* председатель сообщает составу коллегии судей, по какому делу и на решение какого суда подана апелляционная жалоба, которая рассматривается, выясняет вопрос о наличии самоотводов. После этого судья-докладчик докладывает содержание апелляционной жалобы и принятое по делу судебное решение, содержание позиций других лиц, которые участвуют по делу.



После обсуждения материалов дела коллегия судей в соответствии со статьями 198–199 КАСУ принимает решение [1].

Во время апелляционного рассмотрения дела в порядке письменного производства его фиксирование с помощью звукозаписывающего технического средства не осуществляется, поскольку в таком случае не проводится судебное заседание в понимании статьи 196 КАСУ и, соответственно, дело рассматривается без участия секретаря. О рассмотрении дела в порядке письменного производства судья говорит во вступительной части решения. Если во время рассмотрения дела в порядке письменного производства суд апелляционной инстанции придет к заключению о том, что дело необходимо рассматривать в судебном заседании (например, у суда возникла необходимость заслушать лиц, которые участвуют по делу, допросить свидетелей или заслушать эксперта, назначить экспертизу, вытребовать и исследовать другие доказательства, кроме тех, которые имеются по делу), то суд назначает дело к апелляционному рассмотрению в судебном заседании [2].

С учетом вышеизложенного можно охарактеризовать пересмотр судебных решений апелляционным судом как универсальный способ устранения судебных ошибок. Универсальность заключается в том, что: 1) таким способом могут быть исправлены любые ошибки суда первой инстанции; 2) могут быть устранены ошибки относительно решения спора по существу. Кроме того, рассмотрение дела судом апелляционной инстанции можно охарактеризовать как более действенное, потому что решения апелляционного суда набирают законной силы сразу же после их провозглашения, за исключением случаев, установленных КАСУ [3, с. 159].

Из приведенного мы видим, что административный суд апелляционной инстанции является субъектом самостоятельной отделенной процессуальной деятельности и имеет соответствующие полномочия, под которыми мы предлагаем понимать совокупность прав и обязанностей,

которые направлены на осуществление в пределах закона определенных процессуальных действий относительно рассмотрения и решения апелляционной жалобы на судебное решение административного суда первой инстанции, которое не набрало законной силы [4].

Выводы. Из приведенного выше можно сделать вывод о том, что апелляционное рассмотрение дела, как уже отмечалось выше, является системным явлением и происходит в пределах таких последовательно осуществляемых процессуальных стадий: открытие апелляционного производства; подготовка дела к судебному разбирательству; разбирательство дела по имеющимся материалам; вынесение решения по делу. Однако, в отличие от апелляционного производства, которое осуществляется в обычной форме, апелляционное рассмотрение дела по сокращенной процедуре не имеет стадии разбирательства дела в судебном заседании, осуществляется сокращенно, что не исключает обязанность суда придерживаться установленной процедуры всех процессуальных действий на указанных выше стадиях апелляционного производства.

Список использованной литературы:

1. Драпайло В.В. Письмове провадження як різновид провадження в адміністративному судочинстві / В.В. Драпайло [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://elconf.com.ua/9-arkhivny-materialy/2014-1/35-drapajlo-v-v-pismove-provadhennya-yak-riznovid-provadhennya-v-administrativnomu-sudochinstvi.html>.

2. Щодо застосування норм процесуального права : Лист Вищого адміністративного суду України від 30 листопада 2009 р. № 1619/10/13-09 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1619760-09>.

3. Горбалінський В.В. Судова помилка в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Горбалінський. – Ірпінь, 2015 – 205 с.

4. Згама А.О. Повноваження суду апеляційної інстанції у господарському процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / А.О. Згама. – О., 2012. – 19 с.



ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТИЯ И ВИДОВ ВОЕННОГО ИМУЩЕСТВА СОГЛАСНО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

Юрий КУЧИНСКИЙ,

соискатель

Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Summary

The article is devoted to the legal regime of military equipment in accordance with the legislation of Ukraine. We consider the concept of military equipment in the laws and theoretical sources, characterized by species of this kind of property, which include military equipment for general and special purpose. In the first group includes land, buildings, general communications, computer and office equipment, means of covering, clothing, commercial, sports estate, clothing, barracks equipment, conspiracy devices, devices of visual and audio surveillance, etc., to the second – special computer software data processing, weapons, ammunition, military equipment, other special equipment, including specially-technical means. The author has formulated the definition of military equipment both movable and immovable property for general and special purpose relating to the public ownership and designated for the Armed Forces of Ukraine, used by them to carry out their functions and service personnel, as well as to support economic activity in the order established by the legislation of Ukraine.

Key words: Armed Forces of Ukraine, military equipment, military property types, legal status, legal regulation.

Аннотация

Статья посвящена правовому режиму военного имущества в соответствии с законодательством Украины. Рассмотрено понятие военного имущества в законодательных актах и теоретических источниках, охарактеризованы виды указанного вида имущества, которые включают военное имущество общего и специального назначения. К первой группе отнесены земля, сооружения, общие средства связи, компьютерная и организационная техника, средства прикрытия, вещевое, хозяйственное, спортивное имущество, спецодежда, казарменный инвентарь, приспособления конспирации, устройства визуального наблюдения и аудионаблюдения и т. д., ко второй – специальные компьютерные программы обработки данных, вооружение, боеприпасы, военная техника, иная специальная техника, включая специально-технические средства и др. Сформулировано авторское определение военного имущества как движимого и недвижимого имущества общего и специального назначения, относящегося к государственной собственности и закреплённого за Вооружёнными Силами Украины, используемого ими с целью выполнения своих функций и обслуживания военнослужащих, а также для ведения хозяйственной деятельности в порядке, установленном законодательством Украины.

Ключевые слова: Вооружённые Силы Украины, военное имущество, виды военного имущества, правовой режим, правовое регулирование.

Постановка проблемы. Для надлежащего выполнения функций, возлагаемых на Вооружённые Силы Украины, их органы обеспечиваются помещениями, оборудованием, научно-техническими средствами, военной техникой, которые в совокупности составляют военное имущество. В соответствии с законодательством Украины к военному имуществу относятся здания, сооружения, передаточные устройства, все виды вооружения и военная техника, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, продовольствие, техническое, аэродромное, шкиперское, вещное, культурно-просветительское, медицинское, ветеринарное, бытовое, химическое, инженерное имущество, имущество связи и т. п. [1].

Между тем следует отметить, что чёткое и однозначное определение понятия и состава военного имущества, а также его классификация в законодательстве Украины отсутствуют, что свидетельствует о несовер-

шенстве правового регулирования в данной сфере. Однако, учитывая ту особенность правового режима военного имущества в Украине, которая заключается в том, что оно относится исключительно к государственной форме собственности, что обуславливает ограничения его использования и строгий учет всех операций по нему, возникает необходимость в уточнении понятия военного имущества и его систематизации.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что на сегодняшний день научные труды, посвящённые понятию и составу военного имущества, основанные на современных актах законодательства и новейших научных концепциях, отсутствуют, что подчёркивает важность и своевременность данной статьи.

Некоторые вопросы, посвящённые определению понятия и состава военного имущества, исследовали такие ученые, как, в частности,

В.Р. Баккало, С.О. Иванов, И.В. Логинов, В.П. Ольховец, С.И. Перевунько, В.М. Рудик, В.С. Щербина. Тем не менее отсутствуют актуальные исследования, посвящённые определению понятия и классификации военного имущества, что также обуславливает актуальность предложенной темы.

Итак, **целью статьи** является характеристика понятия и видов военного имущества согласно законодательству Украины. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: рассмотреть научные подходы и нормативно-правовые акты, определяющие понятие и виды военного имущества; на основании этого предложить систематизацию видов военного имущества и сформулировать определение его понятия.

Изложение основного материала исследования. Военное имущество – это ёмкая категория, включающая в себя все виды движимого и недви-



жимого имущества, находящегося на учёте у Вооружённых Сил.

В ст. 1 Закона Украины «О правовом режиме имущества в Вооружённых Силах Украины» военное имущество определено как государственное имущество, закреплённое за воинскими частями, заведениями, учреждениями и организациями Вооружённых Сил Украины [1]. Законом Украины «О Вооружённых Силах Украины» утверждается, что земля, воды, другие природные ресурсы, а также имущество, закреплённые за воинскими частями, военными учебными заведениями, учреждениями и организациями Вооружённых Сил Украины, государственной собственности принадлежат им на праве оперативного управления и освобождаются от уплаты всех видов налогов в соответствии с законами по вопросам налогообложения [2].

Данные определения позволяют довольно широко трактовать исследуемое понятие. Порядок закрепления за воинскими частями, учреждениями и организациями Вооружённых Сил Украины имущества определяется Хозяйственным кодексом Украины [3], Законами Украины «О государственном оборонном заказе» [4], «О хозяйственной деятельности в Вооружённых Силах Украины» [5], «О государственной поддержке предприятий, научно-исследовательских институтов и организаций, которые разрабатывают и изготавливают боеприпасы, их элементы и изделия спецхимии» [6], «О государственном контроле за международной передачей товаров военного назначения и двойного использования» [7] и др. Их анализ позволяет сделать вывод о том, что военное имущество является разнообразным по своему составу и включает различные виды движимого и недвижимого имущества.

В.С. Щербина, исследуя правовой режим имущества Вооружённых Сил Украины, а именно положения Закона «О правовом режиме имущества в Вооружённых Силах Украины», пришёл к выводу, что: 1) законодатель отождествляет понятие имущества в Вооружённых Силах и военного имущества; 2) имущество в Вооружённых Силах включает, кроме военного имущества, еще и другие виды иму-

щества. Противопоставляя эти два противоположных заключения, учёный делает вывод, что правильным следует считать первое заключение, поскольку содержание статей Закона не даёт оснований выделить в составе имущества Вооружённых Сил «невоенное имущество» [8, с. 148].

В целом соглашаясь с мнением учёного, определим, что понятия «имущество Вооружённых Сил Украины» и «военное имущество» являются тождественными согласно законодательству Украины. В то же время в структуре имущества Вооружённых Сил Украины следует выделить непосредственно военное имущество и имущество, которое по своей природе является военным только ввиду его закрепления за Вооружёнными Силами Украины (например, земля, сооружения, жилой фонд).

В специальной научной литературе указывается, что к военному имуществу относятся здания, сооружения, передаточные устройства, все виды вооружения и военная техника, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, продовольствие, техническое, аэродромное, шкиперское, вещное, культурно-просветительское, медицинское, ветеринарное, бытовое, химическое, инженерное имущество, имущество связи и т. п. [9, с. 143].

Данный перечень вполне согласуется с видами военного имущества, которые определены в Уголовном кодексе Украины. Так, анализируя положения ст. 410 (Хищение, присвоение, вымогательство военнотрудовым оружием, боевых припасов, взрывчатых или других боевых веществ, средств передвижения, военной и специальной техники или другого военного имущества, а также завладение ими путём мошенничества или злоупотребления служебным положением); ст. 411 (Умышленное уничтожение или повреждение военного имущества); ст. 413 (Утрата военного имущества) и других статей Уголовного кодекса Украины [10], можно определить, что к военному имуществу отнесены оружие, боеприпасы, средства передвижения, военная и специальная техника, предметы технического снабжения взрывчатых или других боевых веществ и др.

С целью произведения систематизации и упорядочения видов военного имущества его можно классифицировать в соответствии с его назначением на две большие группы: 1) военное имущество общего назначения; 2) военное имущество специального назначения.

К первой группе имущества относятся земля, сооружения, общие средства связи, компьютерная и организационная техника, средства прикрытия, вещевое, хозяйственное, спортивное имущество, спецодежда, казарменный инвентарь, приспособления конспирации, устройства визуального наблюдения и аудионаблюдения и т. д.

Законом Украины «О хозяйственной деятельности в Вооружённых Силах Украины» к объектам хозяйственного, технического и медицинского назначения относятся все виды складов и хранилищ с накопленными материальными средствами; парки боевой, автомобильной и другой техники; мастерские; аэродромные, портовые и другие сооружения; столовые (камбузы), кают-компании, хлебозаводы (хлебопекарни), подсобные хозяйства; котельные, бани, прачечные, торгово-бытовые учреждения с товарами и сырьём; казарменно-жилищный фонд; коммунальные сооружения; комнаты бытового обслуживания, кубрики и уголки бытового обслуживания на кораблях; медицинские пункты и другие объекты с оборудованием, инвентарем и имуществом, а также подъездные автомобильные и железнодорожные пути (пути), порты, причалы с погрузочно-разгрузочным оборудованием и земельные участки, выделенные для нужд обороны [5].

К имуществу специального назначения относятся специальные компьютерные программы обработки данных, вооружение, боеприпасы, военная техника, иная специальная техника, включая специально-технические средства и др.

Указанное имущество можно классифицировать следующим образом:

1) боевые специально-технические средства – это совокупность всех боевых и технических средств, часть военной техники, используемой



для ведения боя и обеспечения войск в бою и обучении; к боевой технике относятся танки, бронетранспортеры, боевые машины пехоты, пушки, ракеты, радиолокаторы, самолеты и т. д. [11, с. 32];

2) электронные специально-технические средства – приборы для преобразования электромагнитной энергии из одного вида в другой в процессе взаимодействия созданных в электронном приборе электронных потоков с электромагнитными полями, в среде, заполняющей внутреннее пространство электронного прибора (вакуум, газ, полупроводниковый материал и др.); к ним относятся компьютеры, компьютерная техника, средства негласного получения информации и т. п.;

3) специальные технические средства разведки – это аппараты, машины и изготовленные с их использованием технические системы или оборудование, а также инструменты и вещества, предназначенные для получения разведывательной информации путем контроля на поверхности Земли, в воздушном (космическом) пространстве и на отдельных объектах, а также излучений различной природы; добывания разведывательной информации с каналов электросвязи, информационных систем и отдельных технических средств обработки информации; преодоление технической и криптографической защиты разведывательной информации; негласного наблюдения за объектами, которые представляют интерес для разведывательных органов как источники разведывательной информации; обеспечение передачи разведывательной информации [12];

4) оружие – это совокупность технических устройств и средств, применяющихся для поражения живой силы противника, его техники, сооружений и других целей при ведении боевых действий; вооружения. Классифицируется на боевую, служебную, гражданскую. По принципу поражающего действия классифицируется на огнестрельное, пневматическое, холодное, метательное, газовое, зажигательное, ракетное [13, с. 62]. Достаточно полная классификация современного ручного стрелкового огнестрельного оружия, а именно

пистолетов и револьверов, автоматического оружия (пистолетов-пулеметов, автоматических винтовок и автоматов, а также боеприпасов к нему) представлена в работе В.П. Варганова [14, с. 162].

В 2014 году в парламенте Украины был зарегистрирован законопроект «О создании и производстве вооружения, военной и специальной техники», который был впоследствии отозван субъектом законодательной инициативы. Однако в этом законопроекте собраны определения разных видов военного имущества специального назначения.

1) *Военная техника* – это технические устройства и средства (системы, комплексы, образцы изделий), предназначенные для ведения и обеспечения боевых действий, управления и обеспечения функционирования воинских подразделений, обучения их личного состава, оборудование и аппаратура для испытания и контроля таких устройств и средств, а также другие технические средства, устройства, оборудование и предметы, специально изготовленные и / или конструктивно предназначенные для конечного использования в военных целях.

2) *Боеприпасы* – технические устройства одноразового применения (включая их составные части и элементы), предназначенные для поражения живой силы противника, уничтожения его вооружения, военной и специальной техники, разрушения укреплений, сооружений и других объектов, а также выполнения других задач (освещение или задымление местности, разбрасывание агитационной литературы и т. д.).

3) *Оружие военного назначения* – технические устройства и предметы, являющиеся видом (составной) вооружения, которые специально изготовлены и / или конструктивно предназначены для оснащения вооруженных сил, других военных формирований и правоохранительных органов для обеспечения их боевой и повседневной деятельности и применяются вместе с боеприпасами или непосредственно для поражения живой силы противника, уничтожения его вооружения, военной и специальной

техники, разрушения укреплений, сооружений и других объектов.

4) *Вооружение* – совокупность всех видов оружия военного назначения и боеприпасов к нему, которыми оснащается военная техника и / или личный состав военных формирований.

5) *Парашютно-подводная, десантная, горная техника* – все средства десантирования людей, вооружения, военной и другой техники, продовольствия, горючего и др. с самолетов и вертолетов парашютным способом. Основными видами являются десантные парашюты (для людей) парашютные платформы с многокупольными системами (для тяжелых грузов); парашютно-реактивные, парашютные бесплатформенные (для гусеничной техники) и парашютно-грузовые системы (для грузов массой до 500 кг). К вспомогательным видам относятся грузовые контейнеры, парашютно-десантная тара и спасательно-плавательные средства (лодки, жилеты и т. д.).

6) *Специальная техника* – технические средства, предназначенные для обеспечения проведения оперативно-розыскных мероприятий разведывательной, контрразведывательной и правоохранительными органами, и технические средства специальной связи, технической и криптографической защиты информации, которые не имеют хозяйственно-бытового назначения, а также оборудование и аппаратура для контроля и проведения испытаний таких средств [15].

Таким образом, производя систематизацию военного имущества, можно также предложить более детальную его классификацию в зависимости от его назначения:

– недвижимое имущество общего назначения (земли, вооружения, здания, жилищно-казарменный фонд, учебные и медицинские военные сооружения и т. д.);

– оборудование и оснащение общего назначения (компьютерная техника, оргтехника, специализированные компьютерные программы, средства информационно-аналитического обеспечения, хранители баз данных, спецодежда; инвентарь, обучающая литература, медицинское оборудование и т. п.).



– имущество специального назначения, предназначенное для производства контрразведывательных мероприятий (средства специальной связи и криптографической защиты информации, средства негласного получения и фиксации информации, специальное оборудование для маскировки, открытия помещений, сейфов и т. п.).

– имущество специального назначения, предназначенное для силового воздействия при ведении боя (огнестрельное и другие виды оружия, боеприпасы к нему, средства физического воздействия, боевая техника и т. д.).

– имущество специального назначения для деятельности в чрезвычайных обстоятельствах, а именно под водой, в воздухе, в горах (парашютно-десантная, подводная, горная техника и т. п.).

Выводы. Исходя из произведенного выше анализа, под военным имуществом следует понимать движимое и недвижимое имущество общего и специального назначения, относящееся к государственной собственности и закреплённое за Вооружёнными Силами Украины, используемое ими с целью выполнения своих функций и обслуживания военнослужащих, а также для ведения хозяйственной деятельности в порядке, установленном законодательством Украины.

Список использованной литературы:

1. Про правовий режим майна у Збройних Силах України : Закон України від 21 вересня 1999 року № 1075-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 407.
2. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
3. Господарський кодекс України : Кодекс від 16 січня 2003 року № 436-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
4. Про державне оборонне замовлення : Закон України від 3 березня 1999 року № 464-XIV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/464-14>.
5. Про господарську діяльність у Збройних Силах України : Закон України від 21 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 408.
6. Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії : Закон України від 21 вересня 2000 року № 1991-III // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1991-14>.
7. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20 лютого 2003 року № 549-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/549-15>.
8. Щербина В.С. Правовий режим майна у Збройних Силах України / В.С. Щербина // Проблеми правового забезпечення підприємництва в Україні. – 2012. – № 11. – С. 148–153.
9. Шешко С.М. Деякі особливості списання військового майна / С.М. Шешко // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 6. – С. 140–144.
10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
11. Советская военная энциклопедия : в 8 т. / пред. редакц. коллегии Н.В.Огарков. – М. : Воениздат, 1976–1980. – Т. 8. – 1980. – 690 с.
12. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року № 440 // Офіційний сайт Служби безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=121463&cat_id=74173.
13. Криміналістика : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / за ред. В.Ю. Шепітька. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2004. – 728 с.
14. Варганов В.П. Ручное стрелковое огнестрельное оружие для спец-

подразделений. Проблемы классификации и выбора : [учебное пособие] / В.П. Варганов. – 2004. – 300 с.

15. Про створення та виробництво озброєння, військової і спеціалізованої техніки : Проект Закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47632.



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ

Ольга ЛИЗУНОВА,

соискатель

Института государства и права имени В.М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

Summary

The paper conducted a comprehensive study on International normatively-legal acts, touching the questions of adjusting of basic human rights and freedoms, elections, democratic standards of elections, rights on information in connection with electoral legal relationships. The article also highlighted questions of the nature and composition of the procedures for international cooperation in the field of information support of the electoral process. An attempt is made to analyze the specific and features of the informative providing of electoral process in different democratic countries.

Key words: elections, informative providing of electoral process, international issues, election rights.

Аннотация

В статье рассмотрены международные нормативно-правовые акты, касающиеся вопросов регулирования основных прав и свобод человека, выборов, демократических стандартов выборов, права на информацию в связи с избирательными правоотношениями. Также в статье выделяются вопросы сущности и состава процедуры международного сотрудничества в сфере информационного обеспечения избирательного процесса. Делается попытка проанализировать специфику и особенности применения в Украине ратифицированных международно-правовых актов по части информационного обеспечения выборов.

Ключевые слова: выборы, информационное обеспечение выборов, международные отношения, избирательные права граждан.

Постановка проблемы. Выдающаяся политико-правовая ценность международных избирательных стандартов стала полностью очевидной уже в конце XX века в результате качественного роста межгосударственной интеграции, транснационализации экономики, укрепления международных хозяйственных, научных, культурных и информационных связей. В новом, XXI, веке тенденция к стандартизации избирательного процесса на европейском пространстве получила новый толчок, когда большинство государств начало интенсивно гармонизировать те принципы, на которых построены их правовые системы, признавая право граждан на участие в управлении государством, на равный доступ к информации, право избирать и быть избранным.

Применение международно-правовых норм, учитывая масштабы мировой глобализации большинства сфер жизни общества, стало достаточно обыденным явлением, которое способствует взаимодействию между странами.

Курс на евроинтеграцию, которая является стратегическим направлением развития Украины, предусматривает по крайней мере три основных аспекта: политический, социально-экономический и юридический. По-

следний из них обуславливает необходимость приведения национально-го законодательства, системы органов публичной власти, а также юридической теории и практики в соответствие с европейскими образцами, а именно реализацию европейских избирательных стандартов, то есть оптимизацию системы избирательных органов, избирательного законодательства, а также политико-правовой практики относительно подготовки и проведения выборов.

Актуальность темы. В условиях современной Украины вопрос о том, отвечает ли национальное избирательное законодательство и практика его применения международным избирательным стандартам, является достаточно актуальным. Ведь Украина как демократическое по форме и правовое в соответствии с конституционно провозглашенными принципами своего существования государство просто невозможно без свободных и демократических выборов, которые отвечают общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод граждан, всех участников избирательного процесса.

Именно поэтому международные стандарты являются приоритетными по сравнению с нормами национального законодательства Украины. Это в полной мере касается как доку-

ментов, подписанных независимой Украиной, так и взятых на себя обязательств бывшего СССР, потому что он был участником практически всех многосторонних международных соглашений, формирующих принципы и конвенционные нормы международного права. Все настоящие договоры действуют для Украины как правопреемницы СССР.

Исследованием тематики международных и, в частности, европейских стандартов выборов занимаются украинские и иностранные авторы, среди них следует отметить таких ученых, как Ю.Б. Ключковский, Б.Я. Кофман, С.Г. Серегина, М.И. Смокович, М.И. Ставнийчук, А.А. Стрижак, З. Тот.

Итак, **целью статьи** является рассмотрение процедуры международного сотрудничества в сфере информационного обеспечения выборов, а также анализ международных документов, регулирующих избирательные правоотношения для усовершенствования действующего законодательства Украины.

Изложение основного материала исследования. Правовая позиция Украины к вопросу соотношения национального и международного права впервые была сформулирована в Декларации о государственном суверенитете Украины 1990 г., где был



провозглашен приоритет общепризнанных норм международного права перед нормами внутригосударственного права [2, с. 429].

В соответствии со статьей 9 Конституции Украины действующие международные договоры, согласие на обязательность которых представлено Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. Заключение международных договоров, которые противоречат Конституции Украины, возможно лишь после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины [4, с. 10].

Статья 5 Конституции Украины определяет Украину как суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство [4, с. 6]. Провозглашенный высшим политическим руководством Украины курс на активную интеграцию в международные и, в частности, европейские межгосударственные структуры, что предусматривает приобретение в перспективе статуса государства-члена Европейского Союза, требует от соответствующих государственных органов руководствоваться в их нормотворческой и правоприменительной деятельности общепризнанными стандартами, на которых базируются правовые системы демократических стран. На необходимости внедрения европейских стандартов делается акцент и в Общем заявлении по результатам 16-го саммита «Европейский Союз – Украина», который состоялся 25 февраля 2013 г. [10, 8].

Среди международно-правовых актов, регулирующих определенные аспекты информационного обеспечения выборов, следует в первую очередь отметить Всеобщую декларацию прав человека, утвержденную Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в статье 21 которой записано, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем

тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования [9, с. 8].

Кроме этого, стоит упомянуть Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 г. [7] (далее – Пакт). Участниками этого Пакта являются 127 государств, что делает его международным инструментом с самым большим количеством участников, гарантирующим право на свободные выборы. Особое значение в области информирования избирателей и предвыборной агитации имеют статьи 21 и 22 Пакта, закрепляющие права на свободу собраний и ассоциаций. Этим Пактом разработаны международные стандарты, направленные против злоупотреблений свободой слова, информации, выражения своего мнения, что становится особенно актуальным в период избирательной кампании.

Обязательства по обеспечению плюрализма и разнообразия мнений в СМИ в ходе выборов возложены на правительства государств в силу требований статей 19 и 25 Пакта. Согласно статье 19 Пакта каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять разного рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. Пользование вышеуказанными правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являются необходимыми для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

В пункте 3 статьи 19 Пакта предусматривается возможность частичного ограничения свободы выражения мнения только через закон в тех случаях, когда та или иная деятельность и / или выражение какого-либо мнения направлены на подрыв других

прав, признанных международным сообществом.

Наиболее детально свобода слова рассматривается в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г (далее – ЕКПЧ) [3, с. 17]. Так, статья 10 ЕКПЧ гарантирует свободу выражения мнения. Часть 1 статьи 10 ЕКПЧ фиксирует, что каждый человек имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ.

Следует обратить особое внимание на то, что статья 10 ЕКПЧ устанавливает ряд исключений из общего принципа свободы выражения мнений и, соответственно, свободы массовой информации. Во-первых, часть 1 статьи 10 ЕКПЧ закрепляет, что государство может осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий. Во-вторых, Конвенция подчеркивает, что осуществление этих свобод налагает обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Как отмечает Европейский Суд по правам человека, свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы. Тем не менее при некоторых обстоятельствах эти права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым «введение ряда ограничений свободы слова, которые были бы неприемлемы в обычных ус-



ловиях» (Решение Европейского Суда по правам человека «Боуман против Соединенного Королевства» от 18 февраля 1998 г.) [5, с. 7–8].

Принципы, выработанные Европейским Судом по правам человека в области защиты свободы выражения мнения, можно обнаружить не только в действующем национальном законодательстве Украины, но и в законодательстве многих иностранных государств.

На практике в зарубежных странах требования к распространению информации о политических лидерах в ходе избирательного процесса имеют взвешенный и сбалансированный характер. Соблюдаются принципы свободы слова, с одной стороны, и обеспечивается право граждан на получение полной, достоверной и объективной информации о ходе избирательного процесса, с другой стороны [1, с. 21].

Существуют в международном праве и специальные акты, посвященные вопросам выборов и их информационного обеспечения. Например, в рамках СНГ 7 октября 2002 г. на заседании совета глав государств СНГ в Кишиневе главами Армении, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана и Украины была подписана Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, статья 13 которой регламентирует государственную информационную поддержку выборов и агитационную деятельность.

Выводы. Таким образом, вышеуказанные документы являются основными источниками международных стандартов в области прав человека, которые касаются свободных и справедливых выборов, а также информационного обеспечения избирательного процесса. Согласно этим документам подготовка и проведение свободных выборов невозможны без установления норм, которые закрепляют такие права, как право на свободу мысли, право на свободу слова, право на свободу информации, право на свободу собраний и ассоциаций. Что касается других международных документов в области прав

человека, которые касаются свободных выборов, таких как резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Межпарламентского Союза, то они, в отличие от ранее названных, не являются источниками международных избирательных стандартов, поскольку не несут юридических обязательств, а могут рассматриваться лишь как рекомендации и служить основой для разработки соответствующего договора, конвенции в области прав человека.

Список использованной литературы:

1. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации : [монографическое исследование] / А.А. Вешняков. – М. : Весь МИР, 1997. – 250 с.
2. Декларация о государственном суверенитете Украины : принята Верховной Радой Украинской ССР 16 июля 1990 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ратифицирована Россией в 1998 г.) // Шестаков Л.Н. Права человека : сб. международных документов / Л.Н. Шестаков. – М., 1990.
4. Конституция Украины : принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Кофман Б.Я. Международные избирательные стандарты и их имплементация в законодательство Украины : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Б.Я. Кофман ; Мариупольский государственный университет. – Мариуполь, 2012. – 24 с.
6. Международное публичное право : сб. документов. – М., 1996. – 539 с.
7. Международный пакт о гражданских и политических правах : принят в 1966 г., вступил в силу в 1976 г. // Бюллетень ВС РФ. – 1994. – № 12.
8. О международных договорах : Закон Украины от 29 июня 2004 г. № 1906-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1906-15/print1445625299004850>.
9. Общая декларация прав человека / М-во юстиции Украины. – К. : ЛЮГОС, 1998. – 8 с.
10. Общее заявление 16-го саммита ЕС – Украина (16th EU – Ukraine Summit : Joint Statement) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf>.



ВАРИАЦИЯ НАЛОГОВОГО ДАВЛЕНИЯ КАК ПРАВОВАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ СТИМУЛИРУЮЩЕЙ ФУНКЦИИ НАЛОГА

Владислав ЛИСНЯК,

соискатель кафедры финансового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article presents in-depth analysis of the variation in the tax burden as a systemic legal form of tax stimulation. The problem of double taxation as a factor of strengthening of tax burden is studied. Six-level structure of the tax burden is proposed.

Key words: stimulating function of tax, legal form of tax stimulation, tax burden, levels of tax burden, elimination of double taxation.

Аннотация

В статье рассмотрена вариация налогового давления как системная правовая форма налогового стимулирования. Исследована проблема двойного налогообложения как фактор усиления налогового давления на налогоплательщиков. Сформирована шестиуровневая структура налогового давления.

Ключевые слова: стимулирующая функция налога, правовая форма налогового стимулирования, налоговое давление, уровни налогового давления, устранение двойного налогообложения.

Постановка проблемы. Правовые формы реализации стимулирующей функции налога в виде налоговых льгот и дифференцированных налоговых ставок являются теми инструментами налогового стимулирования, которые способны обеспечить налогово-правовые стимулы по каждому отдельно взятому налогу и сбору национальной налоговой системы. Вместе с тем на заинтересованность налогоплательщика в определенной деятельности и развитие национальной экономики влияет и такой налоговый инструмент, как налоговое давление (налоговое бремя), который формируется всей налоговой системой, поэтому может рассматриваться как наиболее общая налогово-правовая форма реализации стимулирующей функции налога.

Актуальность темы. Степень налогового давления на налогоплательщика зависит как от наличия налоговых льгот, установленных размеров налоговых ставок, так и от количества налогов, которые прямо или косвенно уплачиваются налогоплательщиком, тем самым влияя на результативность его хозяйственной деятельности и капитал в целом. Причем наиболее непосредственное влияние на налоговое давление оказывают именно налоговая ставка и законодательное определение ее размера. Как справедливо отмечает по этому поводу Н.П. Кучерявенко, ставка налога близка к проблеме налогового давления и установлению налоговой границы. Именно установление

предельного размера ставки налогообложения может создать основания для закрепления определенного предела в налоговом давлении, до достижения которого сохраняются стимулы для хозяйственной деятельности налогоплательщиков [2, с. 256–257].

Вполне логично, что налоговое давление при этом становится определяющей категорией для налогоплательщика в ключевых вопросах его деятельности в той или иной налоговой юрисдикции, в частности инициирования такой деятельности, инвестирования в ее развитие, расширения объемов производства, создания новых рабочих мест, технологического переоснащения и повышения квалификации работников, инновационного развития, внедрения ресурсосберегающих и экологических технологий. При этом формирование общего налогового давления начинается с этапа определения налоговой политики государства на соответствующие будущие периоды.

Итак, **целью статьи** является исследование проблемы двойного налогообложения как фактора усиления налогового давления на налогоплательщиков, а также создание шестиуровневой структуры налогового давления.

Изложение основного материала исследования. По сути, общий уровень налогового давления в определенной стране рассчитывается как соотношение всех налоговых платежей национальной налоговой системы и совокупного национального продукта. Как отмечает С.Г. Пепеляев, в развитых

странах этот показатель колеблется от 52 процентов (Швеция) до 30 процентов (США и Турция) [3, с. 81]. Указанные особенности отличают соответствующие модели налоговой политики, которые являются общепринятыми в этих государствах. Однако при этом конкретные показатели налогового давления способны варьироваться с течением времени и зависимы от экономических, правовых, социополитических и других факторов, которые являются движущими силами при определении потребностей публичного интереса, целей и задач налоговой политики, состава налоговой системы и законодательной техники, используемой при закреплении каждого из правовых механизмов налогов и сборов.

На внутреннее содержание категории «налоговое давление» обращает внимание Н.П. Кучерявенко. Ученый подробно отмечает, что необходимо учитывать то, что в основном под категорией «налоговое давление» («налоговое бремя», «налоговый пресс») понимают влияние налоговых платежей, которое составляют только часть настоящего объема этой категории. Тогда как налоговое давление оказывается по меньшей мере на четырех уровнях: 1) давление непосредственно налогов; 2) давление всей совокупности налогов и других налоговых платежей (налоговых сборов); 3) использование механизма льготирования плательщиков, предоставление льготных кредитов, дотаций, когда налоговое давление перераспределяется от одних платель-



щиков к другим; 4) использование налоговой техники, при которой усиливается давление на налогоплательщика [2, с. 57–58]. Действительно, налоговое давление как комплексное, системное явление содержит в себе больше, чем совокупность налоговых отчислений налогоплательщика по каждому из налогов.

Прежде всего это касается дополнения этого давления возможностью уплаты плательщиком налоговых сборов, перераспределения налоговой нагрузки на крупных налогоплательщиков при прогрессивном налогообложении, а также восприятия условий налогообложения при тех же самых арифметических выражениях налоговой суммы как менее благоприятных из-за особенностей более усложненной законодательной техники формулировки налоговых механизмов. В результате это приводит к ослаблению реализации стимулирующей функции налогов, поэтому, несомненно, требует более детального анализа.

Решая проблему необходимости учета общего налогового давления на налогоплательщиков с целью реализации стимулирующей функции налога, можно сделать вывод, что общее налоговое давление не ограничивается только указанными ранее четырьмя уровнями. Кроме давления совокупности налогов, сборов, перераспределения налоговой нагрузки с одних плательщиков на других средствами льготного налогообложения и особенностей законодательной техники закрепления налоговых механизмов, налогоплательщики ощущают на себе дополнительное налоговое давление от администрирования налогов и сборов, осуществления налогового контроля, а также уплаты в определенных налоговым законодательством случаях финансовых санкций. При этом следует учитывать, что понятие «администрирование налогов» законодательно закреплено и является довольно емким. В соответствии с подпунктом 14.1.1-1 пункта 14.1 статьи 14 Налогового кодекса Украины администрирование налогов, сборов – это совокупность решений и процедур контролирующими органами и действий их должностных лиц, определяющих институциональную структуру налоговых отношений, организующих идентификацию, учет на-

логоплательщиков и объектов налогообложения, обеспечивающих сервисное обслуживание налогоплательщиков, организацию и контроль за уплатой налогов, сборов, платежей в соответствии с порядком, установленным законом. Такое давление от администрирования налогов и сборов контролирующими органами можно определить как пятый уровень налогового давления [4].

Необходимо учитывать, что при определенных условиях подобная деятельность контролирующих органов способна влиять на хозяйственную деятельность налогоплательщика даже больше, чем уплата им всей совокупности налогов и сборов. Особенно это касается случаев применения мер налогово-правового принуждения к налогоплательщикам. В условиях недостаточной прозрачности налогового законодательства подобная деятельность контролирующих и судебных органов может приводить к столь значительным потерям для плательщиков, что их деятельность будет становиться убыточной, а наличие других налоговых стимулов – терять для них всякое значение.

Одновременно с этим рассматриваемый уровень налогового давления имеет свои особенности действия в разрезе налогоплательщиков, а именно их национального статуса, страны регистрации. Так, если для отечественных плательщиков подобная ситуация не является чем-то особенно новым, то для иностранных плательщиков это может представлять значительную преграду для принятия ими положительного решения в отношении начала своей деятельности в налоговой юрисдикции Украины. Учитывая, что именно последняя категория плательщиков вмещает и крупных иностранных инвесторов, которые могут способствовать инновационному развитию отдельных отраслей национальной экономики, созданию новых рабочих мест, улучшению других основных макроэкономических показателей, то украинскому законодателю следует прилагать усилия не только в направлении установления средней оптимальной налоговой ставки, использования качественной законодательной техники в нормах налогового законодательства, но и в направлении предоставления налогоплательщикам достаточных гарантий

от злоупотребления контролирующими органами своими полномочиями при осуществлении налогового администрирования и в первую очередь при осуществлении налогового контроля.

Значительные препятствия в реализации стимулирующей функции налогов способна оказывать и проблема двойного налогообложения. Ее главная сущность, которая заключается в увеличении расходов налогоплательщика на выполнение своих налоговых обязательств перед публичными территориальными субъектами, позволяет ее рассмотреть как дополнительный, шестой, уровень налогового давления. Особенность этого уровня налогового давления заключается в его вненациональном характере и возможности выхода за пределы отдельной взятой налоговой юрисдикции. При этом законодатель, даже при учете всех предыдущих уровней налогового давления и сохранении последних в низких пределах, которые должны были бы предотвратить соответствующие налогово-правовые стимулы для деятельности налогоплательщиков, все равно способен столкнуться с проблемой, когда налогоплательщики будут вести свою деятельность не слишком активно и, следовательно, не раскрывать потенциал налогового стимулирования. Причиной этого может быть именно вопрос недостаточного правовой защиты от проблемы двойного налогообложения.

Само по себе явление «двойное налогообложение» (термин происходит от англ. “double taxation”) известно достаточно давно, и его возникновение относится еще ко временам эпохи великих географических открытий и связанного с ней расцвета международной торговли. Нередко одни и те же товары и услуги облагались по несколько раз, что приводило к соответствующей ситуации, которая стала всемирной проблемой и сейчас, в условиях глобализации экономических процессов, может выступать заметным сдерживающим или, наоборот – при ее устранении, стимулирующим налоговым фактором для хозяйственной деятельности налогоплательщиков.

По поводу правовой природы и механизма возникновения двойного налогообложения Н.П. Кучерявенко говорит, что эта проблема возникает при своеобразном столкновении ка-



тегорий объекта налогообложения и налогоплательщика, когда происходит налогообложение одного налогового объекта у отдельного плательщика тем самым или аналогичным налогом за один и тот же отрезок времени (чаще всего – налоговый период). При этом сложность данного вопроса усиливается наличием, с одной стороны, множественности способов определения налоговой базы и множественностью самых доходов лица, которые могут быть получены как внутри страны, так и за ее пределами, а с другой – разграничением плательщиков на налоговых резидентов и налоговых нерезидентов, что требует своеобразной системы учета доходов и, соответственно, налоговых вычетов [2, с. 582]. Как видим, решение этого вопроса является не совсем легкой задачей, которая требует четких дефиниций и разграничения связанных с налогоплательщиком и объектом налогообложения налогово-правовых категорий.

Дополнительную масштабность этой проблеме придает возможность одновременного наличия сразу двух видов двойного налогообложения: внутреннего и внешнего. Как объясняет Н.П. Кучерявенко, внутреннее двойное налогообложение возникает в тех странах, в которых один и тот же налог взимается на уровне различных административно-территориальных единиц. Оно может выступать как вертикальное внутреннее налогообложение, когда один и тот же налог уплачивается сразу на местном и государственном уровнях, или как горизонтальное внутреннее налогообложение, когда на одном административном уровне за счет различий в определении объекта налогообложения происходит неоднократное фактическое налогообложение одного и того же объекта. В свою очередь, внешнее (международное) двойное налогообложение охватывает случаи столкновений национальных законодательств в определении объекта налогообложения или плательщика налога, возлагая на него налоговую обязанность по тем же конкретным юридическим фактам, которые уже стали основаниями для начисления и уплаты им налога в другом государстве [2, с. 582].

Причины и внутреннего, и внешнего двойного налогообложения заключаются в особенностях пользова-

ния публичными территориальными субъектами своим налоговым суверенитетом и возможности делегирования налоговых полномочий по установлению и введению в действие налогов от центральных органов власти местным органам власти или органам местного самоуправления. В обоих приведенных случаях происходит фактическое умножение существующего по каждому из налогов налогового давления, что нивелирует для налогоплательщика любые другие возможные преимущества налогообложения в определенной стране или ее части. При этом не только происходит ограничение реализации налоговых функций, но и создаются препятствия к реализации ряда принципов налогообложения, в частности справедливости налогообложения, когда одни налогоплательщики уплачивают налог один раз, а другие – несколько. Понятно, что своевременное урегулирование этого вопроса в налоговом законодательстве способно стать дополнительным правовым стимулом для ведения налогоплательщиком своей деятельности именно в такой налоговой юрисдикции, которая предоставляет гарантии защиты от двойного налогообложения.

В налоговом законодательстве Украины базовые вопросы двойного налогообложения урегулированы в статье 13 Налогового кодекса Украины. В соответствии с ней доходы, полученные юридическим лицом – резидентом Украины из источников за пределами Украины, учитываются при определении объекта и / или базы налогообложения в полном объеме. Доходы, полученные физическим лицом – резидентом из источников происхождения за пределами Украины, включаются в состав общего годового налогооблагаемого дохода, кроме доходов, не подлежащих налогообложению в Украине в соответствии с положениями настоящего Кодекса или международного договора, согласие на обязательность которого предоставлено Верховной Радой Украины. В свою очередь, для получения права на зачисление налогов и сборов, уплаченных за пределами Украины, плательщик обязан получить от государственного органа страны, где получен такой доход (прибыль), уполномоченного взимать такой налог, справку о сумме уплаченного налога и

сбора, а также о базе и / или объекте налогообложения. Указанная справка подлежит легализации в соответствующей стране, соответствующем заграничном дипломатическом учреждении Украины, если иное не предусмотрено действующими международными договорами Украины [4]. В указанной статье акцент сделан на устранение случаев двойного налогообложения налоговых резидентов Украины и указано, что юридические лица – резиденты должны уплатить налоги с полученных доходов в полном объеме по украинскому налоговому законодательству, а физические лица могут засчитать часть уплаченных в другой стране налогов при условии наличия соответствующего правового основания в Налоговом кодексе Украины или действующем международном договоре Украины.

При этом следует иметь в виду, что для юридических лиц – налоговых резидентов Украины в пункте 13.2 статьи 13 Налогового кодекса Украины предусмотрено положение, согласно которому при определении объекта и / или базы налогообложения расходы, произведенные такими налогоплательщиками в связи с получением доходов из источников происхождения за пределами Украины, учитываются в порядке и размерах, установленных настоящим Кодексом [4]. На практике (при условии наличия соответствующих конструкций в Налоговом кодексе Украины) при определении налоговой базы налога на прибыль благоприятней это может приводить к стимулированию юридических лиц налогоплательщиков – налоговых резидентов Украины к осуществлению расходов в текущих налоговых периодах для получения дохода за пределами Украины. Однако в случае убыточности таких зарубежных операций бюджетная система Украины будет терять соответствующие суммы, которые учитываются как расходы такого плательщика налога в текущем налоговом периоде.

Подобные законодательные конструкции могут использоваться недобросовестными налогоплательщиками в схемах уклонения от налогообложения. Для противодействия этому законодатель должен тщательно изучать и согласовывать положения соответствующих статей Налогового кодекса Украины и международных договоров



Украины, а контролирующим органам следует одновременно налаживать связи с налоговыми юрисдикциями других государств для отслеживания иностранных операций налогоплательщиков – налоговых резидентов Украины. Кроме этого, целесообразно предусмотреть положения, согласно которым в случае отсутствия прибыли по указанным операциям налогообложение налогоплательщика будет проводиться с учетом сумм ранее осуществленных расходов: на их размер должна увеличиваться база налогообложения этого плательщика в следующем налоговом периоде. Тем самым предлагаемый подход должен препятствовать выводу средств из-под налогообложения юридическими лицами – резидентами Украины. Кроме этого, таким способом будет стимулироваться более рациональная хозяйственная деятельность этих налогоплательщиков.

Важно отметить, что в статье 13 Налогового кодекса Украины косвенно указано на возможные формы устранения двойного налогообложения: одностороннюю и многостороннюю. В первом случае средством для избегания двойного налогообложения становится норма Налогового кодекса Украины, то есть меняется национальное налоговое законодательство, а во втором – нормы действующего международного договора Украины.

При этом и в первом, и во втором случаях используются соответствующие методы устранения двойного налогообложения, которыми общепринято служат вычет, освобождение, кредит и скидка. Как говорит А.Н. Козырин, устранение двойного налогообложения путем вычета сохраняет налогообложение лица в обеих налоговых юрисдикциях, однако налогооблагаемый доход этого лица выравнивается до уровня налога в той юрисдикции, где начисленный налог является меньшим. Освобождение предоставляет налогоплательщику право на налогообложение определенных видов доходов в одной стране, которые освобождаются от налогообложения в другой, и наоборот. Кредит позволяет зачислять уплаченные за рубежом налоги в счет внутренних налоговых обязательств. Наконец, скидка как метод устранения двойного налогообложения ориентирована на уменьшение суммы облагаемых дохо-

дов на размер налогов, уплаченных за границей, которые рассматриваются как расходы лица в отчетном налоговом периоде [1, с. 44].

Можно увидеть, что по своей конструкции методы устранения двойного налогообложения схожи с основными формами предоставления налоговых льгот: это не случайность, ведь и те, и другие призваны выполнять регулируемую и стимулирующую функции налога. Одновременно это лишний раз подтверждает необходимость рассмотрения проблемы двойного налогообложения как шестого уровня налогового давления и, соответственно, снижения налогового давления как правового средства реализации стимулирующей функции налога.

Выводы. Таким образом, формирование общего налогового давления всей совокупностью элементов национальной налоговой системы позволяет рассматривать вариацию и снижение такого давления как системный инструмент налогового стимулирования и основополагающую правовую форму реализации стимулирующей функции налога, которая подлежит законодательному закреплению при определении налоговой политики на соответствующие периоды. При этом налоговое давление имеет свою внутреннюю структуру, включающую соответствующие уровни налогового давления.

Общее налоговое давление оканчивается на шести уровнях. Кроме давления совокупности налогов, сборов (первые два уровня), перераспределения налоговой нагрузки с одних плательщиков на других средствами льготного налогообложения (третий уровень) и особенностей законодательной техники закрепления налоговых механизмов (четвертый уровень), налогоплательщики ощущают на себе дополнительное налоговое давление от администрирования налогов и сборов, осуществления налогового контроля, уплаты в определенных налоговым законодательством случаях финансовых санкций (пятый уровень), а также в результате действия двойного налогообложения (шестой уровень).

Все уровни налогового давления, вместе взятые, способны приводить к восприятию налогового бремени налогоплательщиками как более сильного, чем суммарный размер налоговых пла-

тежей, подлежащих уплате такими налогоплательщиками, а значит, и влиять на принятие ими решений по ведению определенного вида хозяйственной деятельности, расширению производства, привлечению дополнительных инвестиций и т. д. В конце концов, это приводит к усилению или ослаблению реализации стимулирующей функции налогов.

Список использованной литературы:

1. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики / А.Н. Козырин. – М. : Манускрипт, 1993. – 112 с.
2. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : в 6 т. / Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас ; Право, 2002–2007. – Т. 3 : Учение о налоге. – 2005. – 600 с.
3. Пепеляев С.Г. Основы налогового права : [учеб.-метод. пособие] / С.Г. Пепеляев. – М. : Инвест Фонд, 1995. – 496 с.
4. Податковий кодекс України : від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230.



УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В МЕДИЦИНСКОЙ СФЕРЕ, СВЯЗАННЫЕ С НЕОКАЗАНИЕМ ПОМОЩИ

Карина МАХАТАДЗЕ,

аспирант кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article deals with topical issues of crime in the medical field related to the refusal of assistance leaving in danger. We investigate the notions “leaving in danger” and “failure to render aid”, and their application in the medical field, based on comparative analysis of the composition of these crimes. It emphasized the high level of public danger of crimes in the sphere of professional activity. As a result of these crimes a significant proportion of the population deprived of the opportunity to receive high-quality medical care in time and to the extent necessary, it becomes a social and legal meaning, in connection with the violation of the constitutional rights of citizens to health protection, medical care and, ultimately – the right to a life. The article reveals the complexity of the pre-trial investigation, interrogation medical officer suspected of failure to render aid to the patient and forensics.

Key words: failure to render aid, leaving in danger, medical crime, negligent professional crimes of medical focus.

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные проблемы преступлений в медицинской сфере, связанных с неоказанием помощи оставлением в опасности. Исследуются понятия «оставление в опасности» и «неоказание помощи» и их применение в медицинской сфере на основе сравнительного анализа составов этих преступлений. Подчеркивается высокий уровень общественной опасности профессиональных преступлений в сфере деятельности. В результате этих преступлений значительная часть населения лишается возможности получить высококвалифицированную медицинскую помощь в срок и в необходимом объеме, что приобретает социальное и правовое значение в связи с нарушением конституционных прав граждан на охрану здоровья, оказание медицинской помощи и, в конечном счете, – права на жизнь. Раскрываются сложности проведения досудебного следствия, проведения допроса медицинского работника, подозреваемого в неоказании помощи больному и судебно-медицинской экспертизы.

Ключевые слова: неоказание помощи, оставление в опасности, медицинские преступления, неосторожные профессиональные преступления медицинской направленности.

Постановка проблемы. Существует круг лиц, пассивное поведение которых при определенных обстоятельствах является общественно опасным и должно подразумевать их юридическую ответственность. В этот круг, безусловно, входят и медики. Рассмотрим особенности неоказания помощи медицинским работником и его отличие от смежных преступлений.

Актуальность темы. В качестве методологической основы диссертационного исследования выступают диалектический, догматический (формально-логический), системный, социологический, историко-правовой, сравнительно-правовой и другие методы научного познания.

Вопросы уголовной ответственности за оставление в опасности рассматривались уже в дореволюционный период становления российского государства такими известными криминалистами, как, в частности, М.Н. Гернет, Н.А. Неклюдов, С.В. Познышев, Н.Н. Полянский, П.П. Пусторослев, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, однако в основном в рамках более общих теоретических разработок. Позже эту тему разрабатывали В.В. Ба-

банина, П.С. Берзин, И.И. Горелик, Т.В. Кирипченко, М.И. Коржанский, М.В. Кудрявцев, В.В. Кузнецов, Я.А. Мыц, А.А. Пионтковский, В.В. Сташис, В.Я. Таций, А.В. Хуторянский и другие исследователи.

Итак, **целью статьи** является исследование профессиональных преступлений в медицинской сфере, связанных с и неоказанием помощи.

Изложение основного материала исследования. Рассмотрим понятия «неоказание помощи больному медицинским работником» и «оставление в опасности».

По своей правовой природе неоказание помощи достаточно близко к оставлению в опасности, однако полностью не совпадает с ним. Согласно ст. 135 Уголовного кодекса Украины (далее – УК Украины) [2, с. 5] оставление в опасности заключается в оставлении лица, находящегося в опасном для жизни состоянии и лишенного возможности принять меры по самосохранению по малолетству, старости, болезни или вследствие иного беспомощного состояния, без помощи.

Однако, несмотря на сходство объективной стороны этих составов пре-

ступлений, отличным остается правовая природа обязанности оказать пострадавшему необходимую помощь. Статья 135 УК Украины [2, с. 13] предусматривает ответственность за нарушение обязанности оказания помощи лицом, которое обязано было заботиться о потерпевшем, или лицом, которое само поставило потерпевшего в опасное для жизни состояние.

Зато в ст. 136 УК Украины [2, с. 14] предусматривается ответственность за нарушение общего долга (долга любого лица) оказания помощи тому, кто в этом нуждается, при условии, что существовала возможность предоставления такой помощи. Впрочем, сам характер бездействия, в котором выражаются преступления, предусмотренные ст. ст. 135, 136 УК Украины, является, по сути, одинаковым и заключается в непредоставлении помощи, отсутствии содействия, а не спасении лица, которое в этом нуждается.

То есть формы объективной стороны неоказания помощи характеризуются невмешательством в форме бездействия, однако она не должна сводиться к признаку абсолютной пассивности поведения человека.



Эти преступления разнятся по признакам объективной стороны состава преступления, по конструкции основного состава преступления, по форме вины и, самое главное, по субъекту. Обязанность оказывать неотложную помощь лицам, которые находятся в угрожающем для их жизни и здоровья состоянии, закон вообще возлагает на всех граждан Украины, иностранных граждан и лиц без гражданства. Поэтому согласно ст. 136 УК Украины несут ответственность любые физические, вменяемые лица с 16-летнего возраста, кроме: 1) медицинских работников; 2) должностных лиц, на которых законом или иным нормативным актом возложена обязанность оказывать помощь лицам, находящимся в опасном для жизни состоянии; 3) других лиц, обязанных по закону или иным нормативным актам, а также гражданско-правовому договору оказывать помощь указанным лицам [2, с. 6].

Эти лица являются специальными субъектами, неоказание помощи которыми регулируется другими нормами. Рассмотрим неоказание помощи медицинским работником (ст. 139 УК Украины).

Объектом выступают общественные отношения, обеспечивающие безопасность здоровья. Закон прямо указывает на потерпевшего от преступления – больной, то есть любое лицо, которое объективно нуждалось в медицинской помощи, а также:

- специально обратилось за ее оказанием;
- проходило плановое обследование;
- которому медицинская помощь оказывалась без его согласия;
- оказалось в ситуации, требующей срочного медицинского вмешательства.

Объективная сторона характеризуется бездействием, то есть невыполнением действий, которые возложены на виновного законом или специальным правилом, повлекшим причинение здоровью больного вреда средней тяжести. Обязательно наличие причинной связи между бездействием и причинением вреда [7, с. 135].

Субъективная сторона характеризуется двойной формой вины: умысел при неоказании помощи больному и неосторожность по отношению к наступившим последствиям.

Субъект – лицо, достигшее возраста 16 лет и обязанное оказывать медицинскую помощь. Это могут быть врачи,

средние медицинские работники (фельдшеры, медсестры), а также руководители туристических групп, зимовок и другие лица, если обязанность оказания медицинской помощи официально возложена на них нормативным актом или каким-либо правилом.

Вопросы неоказания помощи в той или иной степени затрагиваются в огромном количестве нормативно-правовых актов, как имеющих только историческую ценность, так и современных. Это памятники русского права до 1917 г. (прежде всего Соборное уложение 1649 г., Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., Уголовное уложение 1903 г.); законодательные акты советского периода развития российского государства (Уголовные кодексы РСФСР 1922, 1926 и 1960 гг.); конвенции об охране жизни и здоровья лиц, не способных проявлять о себе заботу (Конвенция Международной Организации Труда № 164 о здравоохранении и медицинском обслуживании моряков (Женева, 8 октября 1987 г.); Конвенция Международной Организации Труда № 55 об обязательствах судовладельца в случае болезни, травмы или смерти моряков (Женева, 6 октября 1936 г.); Конвенция Международной Организации Труда № 130 о медицинской помощи и пособиях по болезни (Женева, 4 июня 1969 г.); Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.); Конвенция о правах человека и биомедицине ETS № 164, принятая Комитетом министров Совета Европы 19 ноября 1996 г.; Хельсинская декларация всемирной медицинской ассоциации 1964 г. и др.).

Неоказание помощи становится уголовно наказуемым деянием при условии, что:

- есть реальная угроза жизни и здоровью потерпевшего;
- потерпевший не в состоянии самостоятельно с ней справиться и действительно нуждается в помощи извне;
- законом предусмотрена обязанность заботиться о потерпевшем, вытекающая из социально-публичных отношений, родственных или семейных связей, договорных и иных отношений [9, с. 114].

Но стоит всегда помнить, что оказание помощи и проявление заботы о ком-либо, а также какие-то действия, направленные на защиту от причинения вреда, никогда не должны ограничивать права

или свободу личности. Степень подобного ограничения всегда должна быть пропорциональна той опасности, которая может грозить потерпевшему.

Что нужно понимать под термином «оставление в опасности», как оценить неоказание помощи кому-либо, кто может находиться в угрожающем здоровью или даже жизни состоянии и не способен принять какие-либо быстрые меры для устранения и упразднения ситуации? Главное – это неоказание должной помощи.

Подобное поведение может отличаться следующими особенностями:

- только человека можно считать объектом, оставленным в опасности;
- человек находится в том состоянии, которое требует незамедлительного вмешательства извне;
- неоказание помощи представляет собой реальную угрозу жизни потерпевшего;
- опасность является результатом осознанного человеческого поведения или какого-либо действия;
- оставляющий обязан иметь хотя бы минимальную возможность оказания помощи;
- между участниками всего действия может быть какая-либо связь: родственная, трудовая, семейная или иная.

Подобное оставление человека в опасности может рассматриваться как преступное, особенно если потерпевший не способен самостоятельно оказать себе помощь (если таковое также не связано с риском для здоровья или жизни того, кто будет оказывать помощь).

Наказание за подобное впервые было установлено в Соборном уложении 1649 г., где оставление в опасности тогда выступало как элемент посягательства на семейные или иные (родственные) связи, устои (непочтительное отношение детей к родителям). Полностью преступлением, которое можно считать самостоятельным, неоказание помощи стало с принятия Уголовного уложения 1903 г. [10, с. 112].

Все те нормы, которые предусматривают ответственность за оставление в опасности, в общем и целом являются системой уголовно-правовых мер, которые направлены на то, чтобы обеспечить полное выполнение законных обязанностей по оказанию помощи тем лицам, которые не способны сделать это само-



стоятельно, особенно если существуют условия, в которых велика угроза здоровью или жизни. Также такие нормы нужны для обеспечения охраны тех, кто относится к категории беспомощных.

Оставление в опасности как преступление обозначает нарушение общественных отношений и безопасности здоровья или жизни лиц в беспомощном состоянии. Помощью является выполнение обязанностей, предусмотренных законом.

Субъектами, оставленными в опасности, могут быть все, кто не способен правильно отвечать за собственное здоровье или жизнь, принимать какие-либо меры по самосохранению.

Анализ уголовной ответственности в сфере оставления в опасности предполагает такой термин, как «профессиональные преступления». Иными словами, все то, за что на работника данной сферы будет возлагаться ответственность:

- 1) любое опасное деяние, им совершенное;
- 2) принадлежность вышеназванного к профессиональной медицинской сфере;
- 3) связь оных с медицинской практикой или профессиональными обязанностями;
- 4) нарушение каких-либо стандартов медицинской помощи, о которых любой работник данной сферы осведомлен в полной мере;
- 5) все негативные последствия, которые повлекли за собой несвоевременные или неправильные действия [7, с. 102].

Согласно данным Единого государственного реестра судебных решений за 2014 г. вынесены: 1 обвинительный приговор по ст. 138 УК Украины (незаконная лечебная деятельность), 1 обвинительный приговор по ст. 139 УК Украины (неоказание помощи больному медицинским работником), 7 обвинительных приговоров по ст. 140 УК Украины (ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей медицинским или фармацевтическим работником), 1 оправдательный приговор по ст. 143 УК Украины (нарушение установленного законом порядка трансплантации органов или тканей человека); за 2015 г. вынесены: 8 обвинительных приговоров и 1 оправдательный приговор по ст. 140 УК Украины (ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей медицинским или фармацевтическим работ-

ником); за I полугодие 2016 г. вынесены: 1 оправдательный приговор и 3 обвинительных приговора по ст. 140 УК Украины (ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей медицинским или фармацевтическим работником).

Такая статистика связана с латентизацией и ятрогенностью преступлений в сфере медицинской деятельности, сложностью доказывания наличия состава уголовного правонарушения в сфере медицинской деятельности в связи с так называемой динамикой клинической картины, возможностью сокрытия или отсутствием фиксации фактов, имеющих юридическое значение для определения вины специалиста, сложностью оценки реакции организма человека при определенных условиях. Медицинское учреждение часто заинтересовано в том, чтобы обезопасить себя и работника от доказанности преступного деяния [6, с. 12].

Ярким примером неоказания помощи медицинским работником служит дело о Ялтинском фельдшере, отказавшемся направить на вызов бригаду «скорой помощи». 8 августа 2016 г. Алуштинский суд приговорил к полутора годам заключения фельдшера по приему вызовов Ялтинской станции скорой помощи за халатность, повлекшую смерть. На звонок от местной жительницы, которая сообщила, что в подъезде лежит человек, которому нужна помощь, медик посоветовал ей обратиться в другое учреждение. После повторного сигнала по этому адресу выехала другая группа врачей, которая констатировала смерть нуждавшегося в помощи человека от общего переохлаждения организма [11].

Неоказание помощи – бич не только медицинской сферы. Так, 9 августа 2016 г. в Москве уволили полицейского за неоказание помощи позже скончавшемуся мужчине. По словам полицейского, умерший гражданин был пьян и не мог самостоятельно встать на ноги. Сотрудник полиции и представитель службы безопасности предложили мужчине вызвать скорую помощь, на что тот ответил отказом, при этом нецензурно выражаясь [12].

Мы сталкиваемся с подобными ситуациями довольно часто в повседневной жизни, поэтому огромное значение имеют их изучение и правовое регулирование.

Уголовные правонарушения в медицинской сфере содержат, как правило,

материальный состав. Для правильного определения «преступного медицинского поведения» необходимо точное доказательство вины и связи между действиями, которые повлекли за собой негативные последствия: от легкого телесного повреждения до смерти пациента. Если же подобные последствия являются виной самого пациента (например, неверное соблюдение предписаний врача, умалчивание точных ранних диагнозов или другие анатомические особенности организма, которые можно отнести к непредсказуемым), уголовная ответственность на медицинского работника не налагается.

Преступления при оказании медицинской помощи и их расследования, как правило, связаны со сложными проблемами, которые, как правило, вытекают из невозможности быстро и верно подобрать точные доказательства, что, в свою очередь, влечет за собой усложнение анализа и оценки ситуации в силу специфики данной сферы [6, с. 10].

На данный момент в разработке в практике досудебного следствия особенно нуждаются точные алгоритмы его проведения, а также постановка правильных задач и перечня тех медицинских документов, которые необходимы для следствия. Еще немаловажный фактор – точное и быстрое расследование обстоятельств, которые могут доказать или же опровергнуть виновность работника медицинской сферы.

Способ совершения преступления характеризуется множеством факторов, и поведение работника медицинской сферы в их числе. Главным обстоятельством, которое закладывается в основу всех деяний, являются правильные и своевременные проведение и сбор анамнеза, диагностика больного. Все это прописано в положении об оказании медицинской помощи больному. Для вышеизложенного необходимо в первую очередь использовать данные, которые были собраны от коллег-медиков, которые передали больного, от родственников или других пациентов, чьи слова могут помочь в составлении анамнеза и кто являлся свидетелем произошедшего.

Для следствия особенную ценность представляют амбулаторные карты и истории болезни, отдельно взятые справки о состоянии здоровья и прочие документы, которые являются сопроводительными (результаты анализов, кли-



нических исследований, медицинская аппаратура, если есть, и сопроводительные документы на нее), а также сведения об обязательной аттестации все медицинских работников и аккредитация лечебного учреждения.

Допрос медицинского работника также заслуживает внимания. Следователь, проводящий его, достаточно сильно ограничен, ведь правильность осознания всей специфики медицинской тематики может существенно отразиться на результате допроса. В таком случае наиболее правильным будет присутствие третьих лиц: специалистов-медиков, обладающих нужными навыками и приглашенных специально, чтобы во время досудебного расследования оказывать необходимую помощь в понимании медицинской тематики допроса.

В то же время сторона защиты также заинтересована в присутствии подобных специалистов, но только лишь в том случае, если данное присутствие не встанет в конфликт интересов с другим лечебным учреждением, поэтому квалификация, специализация и специальность должны быть максимально близки к тем же факторам, которые относятся к подозреваемому лицу.

Сегодня важным вопросом в досудебном следствии является доказательство виновности врача или иного работника медицинской сферы. Медик должен подтвердить, что адекватно и вменяемо относится к собственным действиям и тем последствиям, которые они влекут. Ведь от этого зависят следующие моменты:

- квалификация уголовного правонарушения;
- санкции, которые будут применены;
- учет обстоятельств, смягчающих или отягчающих наказание (ст. ст. 66, 67 УК Украины) [2, с. 10].

Примером профессионального преступления, которое можно назвать умышленным, является неоказание помощи больному медицинским работником (ст. 139 УК Украины). Особенная опасность подобного деяния влечет за собой тяжкие последствия или даже смерть. В соответствии с действующим законодательством каждый медицинский работник должен оказывать своевременную квалифицированную помощь. А еще совершенно бесплатно оказывать неотложную помощь при экстренных

ситуациях или несчастных случаях (ст. 78 Основ законодательства Украины о здравоохранении от 19 ноября 1992 г. № 2801-ХП). Невыполнением обязанностей в данном случае могут считаться непроведение забора нужных анализов, не проведенная вовремя госпитализация, оставление больного без осмотра, необходимого в ситуации, или непроведение диагностики, соответствующей ситуации, а также неправильно высчитанная дозировка медикаментов, нарушение правил прививок или небрежность при оказании помощи. Главным последствием всего вышперечисленного является смерть или тяжелое телесное повреждение, которое могло повлечь за собой инвалидность или другие осложнения (например, мутацию вируса больного).

В таких случаях для правильного определения нарушений оказания медицинских услуг необходимо проведение судебно-медицинской экспертизы.

В Украине сегодня подход к определению подобной небрежности, как и какие-либо общие критерии для этого, отсутствует. Многие медицинские работники, которые лучше простых обывателей осведомлены в данном вопросе, позволяют себе перекладывать вину с себя на множество других факторов:

- отсутствие нужных лекарств;
- неправильно настроенное оборудование;
- непредвиденные реакции организма пациента, о которых он умолчал;
- неверно прописанная история болезни или, что еще хуже, – своевольное внесение правок в подобные документы.

В системе оказания медицинской помощи основными являются клинические наставления – эталонный вариант оказания медицинской помощи. Он основан на последних достижениях клинической практики и медицинской науки. Все стандарты медицинской помощи и унифицированные клинические протоколы, предусмотренные в нем, – это собрание факторов, по которым возможно оценить качество и полноту оказания медицинской помощи [6, с. 9].

Сюда же можно отнести и локальные протоколы медицинской помощи. К ним принадлежат:

- маршрут пациента;
- инструкция с описанием действий во время оказания медицинской помощи в конкретном учреждении здравоохранения.

Они могут немного меняться в зависимости от разных факторов, которые могут быть очерчены приказами Министерства здравоохранения Украины или отраслевыми программами стандартизации медицинской помощи. Источниками профессиональных медицинских обязанностей являются должностные инструкции, документы внутреннего учета, положение об учреждении здравоохранения, приказы Минздрава относительно ведения документов строгой отчетности.

Выводы. **Уголовная ответственность** и привлечение к ней работников медицинской сферы характеризуются уровнем развития общества и достижениями в сфере научно-технического прогресса. Но в любом случае в Украине достаточно остро стоит проблема качественного оказания медицинских услуг. Корни данной проблемы уходят гораздо глубже, ведь заинтересованность в работе у медицинских сотрудников зачастую напрямую зависит от материальной мотивации.

Немаловажную роль сыграло приостановление медицинской реформы. Для предотвращения неоказания помощи медицинскими работниками и других преступлений в этой сфере, а также для борьбы с ними необходимы активизация государственной реакции, причем на стадии предотвращения преступных действий, а не постфактум, внедрение государственных программ, развитие института общественного здоровья, санкции за совершение «профессиональных преступлений», а также информирование медицинских и фармацевтических работников о действиях, подпадающих под уголовно-правовой запрет.

Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/w/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341ІІІ / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/234114>.
3. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова та ін. – 5-е вид., допов. – Х. : Право, 2013. –



Т. 2 : Особлива частина / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.]. – 2013. – 1040 с.

4. Бабанина В.В. Уголовная ответственность за оставление в опасности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / В.В. Бабанина. – К., 2010. – 20 с.

5. Берзин П.С. Преступные последствия в механизме уголовно-правового регулирования : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / П.С. Берзин. – К., 2010. – 33 с.

6. Жар Д.В. Уголовная ответственность за медицинский деликт / Д.В. Жар // Юрист & Закон. – 2016. – № 19. – С. 12.

7. Мыц Я.А. Оставление в опасности (социальная обусловленность криминализации, понятие, виды, уголовно-правовая характеристика) : [монография] / Я.А. Мыц ; отв. ред. А.И. Чучаев. – Владимир, 2006. – 176 с.

8. Чайка О.В. Поняття злочину ненадання допомоги та його об'єктивна сторона / О.В. Чайка // Адвокат. – 2009. – № 5 (104). – С. 3136.

9. Чайка О.В. Співвіднесення правового та морального аспектів оцінки злочинів, пов'язаних із ненаданням допомоги / О.В. Чайка // Право і суспільство: науковий журнал. – 2009. – № 2. – С. 113–118.

10. Хуторянський, О.В. Историчний розвиток законодавства УРСР про відповідальність за ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані / О.В. Хуторянський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. – Вип. 21. – Т. 1. – Ч. 2. – Ужгород : Гельветика, 2013. – С. 112–114.

11. В Москве уволили полицейского за неоказание помощи похуже скончавшемуся мужчине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.gazeta.ru/social/news/2016/08/09/n_8973887.shtml

12. Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://sartracc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Disser/mic.html.

CRIMINAL-LAW COUNTERACTION OF CRIMINALITY IN UKRAINE DURING 1960th

Pavlo MELNYK,

Postgraduate Student at Department of Law and State of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

Summary

The article defines the main directions of the criminal-legal counteraction to crime during the 1960s. Quantitative indicators of crime level with defining the reasons, which had been influencing on their dynamic was analyzed. The terms of awarding punishment are certain for crimes. Influence of acceptance of the Criminal Code 1960 is shown on qualification of crimes. Influence of criminal subculture is certain on involvement in criminal activity of young people. Reasons of distribution of hooliganism in Ukraine and his influence are educed on the feasance of severe crimes. Influence of priozonizatsion of population is shown on forming of legal consciousness. Character of crimes that was accomplished by servicemen and workers of law enforcement authorities is certain.

Key words: criminality, criminal-law counteraction of criminality, economical crimes, hooliganism, recurrent crime.

Аннотация

В статье определены основные направления криминально-правового противодействия преступности на протяжении 1960-х годов. Проанализированы количественные показатели уровня преступности с определением факторов, которые влияли на их динамику. Определены условия назначения наказаний за преступления. Показано влияние принятия Криминального кодекса 1960 года на квалификацию преступлений. Определено влияние криминальной субкультуры на втягивание в преступную деятельность молодежи. Выявлены причины распространения хулиганства в Украине и его влияние на совершение тяжких преступлений. Показано влияние призонизации населения на формирование правового сознания. Определен характер преступлений, которые совершались военнослужащими и работниками правоохранительных органов Украины.

Ключевые слова: преступность, криминально-правовое противодействие преступности, экономические преступления, хулиганство, рецидивная преступность.

Formulation of the problem.

The situation, in criminality counteraction sphere in Ukraine which was in the beginning of 1960s in many cases was caused by destanalization and by some steps on the way to democratic society and also unconsidered steps by Soviet Union leaders that connected with massive undifferentiated prisoners amnesty. Also at the end of 1950s was marked the sharp increase of citizen property theft and social property thefts. Accept this, the hooliganism spreading was indicated, especially at big cities. On the other hand, the police workers marked the recurrent crime spread, which was one of the facts of ineffective long-term Soviet Union government policy that connected with people priozonizatsion. Such condition of things, among other, caused the new Criminal Code adoption, in which was markedly the trend to increasing the punishment for serious crimes and decrease of it for minor offenses. The 1960s Criminal Code protected from criminal attacks foremost the social and

government system, socialist (namely the government) management system, Socialist property and other "Socialist regularity". The articles of its Code reflected the government position to their people property. Actually, if the government property was stolen, the punishment will be really strict, whereas for the private property theft was appointed minor punishment extent. Strict penalties were applied to the spies, saboteurs and other enemy elements [3, p. 299–300].

Relevance of the topic. In post-Soviet period, published works, which had both theoretical and practical importance for the understanding of the combating crime process. In that context, the publication of V.A. Kuznetsova, I.A. Lanovenkogo, F.A. Lopushanskogo, V.V. Leonenko and, especially, P.P. Mikchailenka and I.A. Gelfanda, who built their conclusions on the basis of the results of practical work in law enforcement.

So, **the purpose of the article** is to identify the main areas of criminal law combating crime throughout the 1960s.



The presentation of the main research material. During the 1960s adopted a number of normative-legal acts, which were intended “to strengthen the fight against crime, but also made certain steps in the reform organization of law enforcement agencies. In 1961 it was adopted Decrees “On strengthening the struggle with persons avoiding socially useful work and leading a parasitic way of life”, “On strengthening responsibility for the brewing and manufacturing of other alcoholic beverages home cooking”. May 5, 1961, was adopted a Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On strengthening of struggle against especially dangerous crimes” May 24, 1961.

“About responsibility for additions and other distortions of the reporting about performance of plans”, 1 July 1961, “On strengthening of criminal responsibility for violation of rules on currency transactions”, December 29, 1961 “About the criminal liability for criminally negligent use of agricultural equipment storage”, February 15, 1962, was adopted a Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On strengthening responsibility for the attempt on the life, health and advantage of police and vigilantes workers”, 15 February 1962, February 20, 1962 – “On strengthening criminal liability for bribery”, which was set to use strict measures of criminal punishment (including death penalty) for the offences with particular aggravating circumstances. Soviet researches believed that there is a direct correlation between the strengthening of legal advocacy with the reduction of crime [4, p. 24].

April 6, 1963, was adopted by the decree of the Presidium of the USSR Supreme Council “On granting the right of preliminary investigation bodies of public order protection” and the corresponding Decree of the Ukrainian SSR Verkhovna Rada Presidium of June 13, 1963 “On amendments to the Criminal procedural code of the Ukrainian SSR”. Established in the Ministry of internal Affairs according to these decrees, the investigate unit conducted an investigation in cases of crimes, the list of which was established by the legislation of the USSR and the Union republic. Formal innovation had the purpose of strengthening of counteraction to commit a malicious and dangerous crimes, Ministry of internal Affairs were

able to more effectively direct their efforts to solve crimes and the investigation and arrest of the criminals and the investigators to focus on investigating the most complex cases. This should help to avoid duplication of investigative work, the fragmentation of efforts and delaying the investigation [1, p. 16].

In July 1966, according to the order of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR in the interests of ensuring a unified operational management activities of the bodies of public order protection in the fight against crime it was restored to a single-Union system of internal Affairs bodies and formed the Union-Republican Ministry of public order of the USSR. The bodies of internal Affairs city and district-level steel structural divisions of Executive committees of people’s deputies Soviets. The result of these organizational changes was the creation of a centralized and integrated system in the center and at the regional levels. In the areas of Council of people’s deputies formed the Department of internal Affairs, in districts and cities departments of internal Affairs. In the daily activities of directorates and departments were subordinated to the respective Councils, their Executive committees and the Ministry of internal Republic Affairs. Within a large district or city Department of internal Affairs could be formed in territorial police departments. Local Councils and Executive committees argued at the sessions of their Directors, regularly reviewed reports of the internal Affairs bodies about the activities of the police, provided necessary assistance in the work organization, the decision of the economic and domestic issues. In November 1968 by the decree of the Presidium of the USSR Supreme Soviet, the Ministry of public order was renamed the Ministry of USSR internal Affairs. And on December 9, 1968 by the decree of the Presidium of the USSR Supreme Soviet Union-Republican Ministry for the protection of public order, The Ukrainian USSR was renamed into the Union-Republican Ministry of internal Ukrainian USSR Affairs. In February 1969 approved the new structure of the Ministry of internal USSR Affairs. Instead of the Main police Department were created: the Office of administrative services police, criminal investigation Department; the Department for combating theft of socialist property and speculation; Management of the state

automobile inspection of the Directorate of special police; Department of transport police.

Fulfilling the requirements of the resolution of the CK KP of Ukraine of 1 October 1963 on violations of public order committed by the military, the bodies of internal Affairs of the USSR has improved contacts with commandants-police garrisons. Over the past year and a half troops on the territory of the Republic was committed 333 criminal offences, including 7 murders, 21 burglary, 2 assaults, 75 of thefts of public property, 30 thefts of personal citizens property, 18 women and 4 minors corruption, 62 hooliganism, 100 accidents and 12 thefts. The most dangerous crimes were committed by servicemen of the Carpathian and Odessa military districts. Low was the level of discipline in the military construction units subordinate to the Central management of special building the defiance Ministry. Most of the military for crimes against the local population was addressed by the tribunals in open court in the military unit’s location [7, p. 69].

Analysis of criminal cases showed that one of the main reasons for committing crimes against life, health and dignity of the individual, personal property of citizens, against public order continued to remain moonshine and drunkenness. In 1966, 53,4% of people brought to criminal responsibility, have committed crimes in an alcohol intoxication, and crimes such as disorderly conduct while intoxicated was committed 65,8% of individuals, GBH – 40%. In 1967, 45% of the individuals at the time of Commission of crime were in a state of intoxication, and crimes such as hooliganism in a drunken state made 60% [6, p. 9]. The spread of alcoholism in Soviet society occurred because of the existence of the so-called “double standards” in the field of socialization. On the other hand outright drunkenness was condemned by society, especially when in cause of drunken people completely lost control of them. But, on the other hand, celebrating special occasions with family, employment, first salary, and professional holidays must be accompanied by the use of alcoholic beverages. In many workplaces, there was a practice when the socialization of the individual is necessarily accompanied by libations. Especially the negative



influence it had on young people, some of which, for example, senior companions, took alcoholic drinks in the workplace.

During the 1960s of the vast majority of crimes amounted to hooliganism and theft of socialist property [2, p. 43–46]. In 1967, the proportion of solved crimes was 98.4%, including the most heavy – 97.8% in the year 1964 was solved crimes committed in previous years. In 1967, crime in General declined in 16 regions of Ukraine, including Volyn – by 21.5%, Crimean – 12.4%, Zakarpattia – by 10.5%, Mykolaiv – 8.3%. In total the number of criminal acts has decreased in 1967 2.1% and the number of persons involved in the Commission of crimes by 7%. Cases of hooliganism have decreased by 6.2%. Among those held accountable for almost 20% were re-committed crimes. In 1967, the number of juvenile crime decreased by 8%, while the number of teenagers who took part in them – by 18.3%. The decision of the Central Committee of Communist party of Ukraine established the Commission from the responsible workers of the party, Soviet, administrative bodies, scientific and educational associations for the study of the causes and circumstances of occurrence of juvenile delinquency and make recommendations for their elimination. The number of cases of theft of socialist property, which were initiated criminal cases declined by 7.6% and the number of people who took part in them, – by 8.3%. But the consequences of theft continued to be significant, especially in the system of consumer cooperatives, state trading, and enterprises of light and food industry, collective farms and state farms [6, p. 4–5].

In many organs of public order and the Prosecutor's office on the poor quality of the investigation in several cases led to the fact that individuals wrongly prosecuted and wrongly arrested, while some criminals go unpunished. During 1967 to 15.7% of the total number of opened criminal cases were terminated at the stage of pre-trial investigation for lack of corpus delictum in the actions of the suspects in the first half of 1968 was discontinued 3786 cases or 16.6% [5, p. 131]. After the adoption of the Decree of the Presidium of the USSR Supreme Soviet of 26 July 1966 "On increased liability for hooliganism" in all areas, meetings were held with the judicial officers. In 1967, for hooliganism

was sentenced 29 838 men vs. 30 199 in 1966, that is less than 1.2%. With 22 2538 in 1966 to 16 4619 in 1967 reduced the number of materials considered by the courts for disorderly conduct. Individuals who first committed minor crimes, has been elected to the penalties not involving deprivation of freedom and on applications labor collectives such inmates were transferred to them for correction. 33 486 with persons sentenced to punishment not related to deprivation of liberty, 4 684 transferred to re-education labor collectives, where they worked, which accounted for 14% [6, p. 63].

The decree of 1 August 1967, "On the implementation of resolutions of the USSR" of Ukraine and USSR Council of Ministers dated January 23, 1964 about measures for elimination child neglect and juvenile delinquency in the Ukrainian SSR, the Communist party of Ukraine and the Council of Ministers has obliged the State Committee of the USSR Council of Ministers for vocational training, the regional committees of Communist party of Ukraine and the regional Donetsk, Zaporozhye, Kirovograd, Crimea, Kyiv and Luhansk to organize a special vocational school for juvenile offenders in Zaporozhye and Lugansk regions before September 1, 1967, Donetsk, Kiev, Kirovograd and Crimea regions – June 1, 1968. Gosplan of the USSR was obliged to provide the national economic plan for 1969, the construction of special vocational schools in Odessa, Kharkiv and Rivne regions of the introduction them in action before January 1, 1970, to allocate a specified regional investment and limits on design and survey works for construction of schools. However, the Donetsk regional Committee refused to open a special school, as one institution of this type is already present in the region.

In 1967 compared with 1966, the number of crimes in the Republic has decreased by 2.1% and the number of persons who participated in the Commission – 7%. In the whole of the USSR 1967, the number of homicides decreased by 5.7%, grievous bodily harm – by 6.3%, rape – by 9.3%, assaults with the purpose of acquisition of personal property by 3.9%. Reduced the number of thefts of state and public property by 4.5%, at the same time increased the number of thefts of personal property of citizens 6.1. The most common crimes

remain hooliganism, theft of socialist property and theft of personal property of citizens. Among the registered crimes disorderly conduct amounted to 23.4%, theft by 15.2%, theft of personal property at 11.4% [6, p. 158–159].

Next to this in the late 1960s, there was an increase of cases of Amnesty prisoners and transfer of sentenced persons to bail to labor. As of January 1, 1968 commissions on the execution of the order on Amnesty was considered 15 284 cases of convicted. Of them released from prison 9 027 people, including from the labor column – 6 313, from detention centers – 2 437, of the custody of the police – 275, reduced sentences for 3 444. From the number of cases the commissions refused Amnesty 928 persons, as such, violate the regime in places of detention. In addition, it was dismissed administratively arrested 2 368 people, pardoned drivers 17 352 persons released from correctional labor 11 785 persons from payment of penalty 20 825 persons and other penalties – 1 106 [5, p. 2–3]. Only in 1968 was 124 742 crimes or 6.4% more than in 1967, including 76 778 crimes were reported at the criminal investigation Department, or 4.9% more than in 1967 the Number of serious crimes increased by 12.2% in the number of homicides – by 7.7%, theft of state property through robbery (down 9.2 percent), assaults to seize personal property of citizens – by 16.3%, robberies of personal property of citizens is 28.5%, theft of state and public property by theft – by 11.7%, theft of personal property of citizens (13.2%). 8.5% increase in juvenile delinquency. They committed 10 580 crimes were reported at the criminal investigation Department. The increase in the crime rate, according to the judgment of law enforcement officers, contributed to widespread alcoholism. During 1968, the police was chosen 467 735 drunk that 14 430 people more than in 1967. In the medical-labor dispensaries for compulsory treatment aimed 10 624 hard-core drunks or 15.9% more than in the 1967 To 1968 was prosecuted 42 550 persons who have committed crimes in a state of intoxication, which accounted for 55.5% of the total number involved. For disorderly conduct while intoxicated 238 616 detained persons, including persons arrested 114 762 [8, p. 8–9].

The decision of the Collegiums of the Ministry of internal Affairs of the



Ukrainian SSR dated 30 January 1969, it was indicated that in 1968, teenagers committed by 8.5% more crimes than in 1967. Greatly increased crime in Cherkasy (74,3%), Dnipropetrovsk (27,4%), Odessa (22%), and Sumy (27%), Chernihiv (18,1%), Crimean (17,7%), Ternopil (16.8 percent) regions. In 1968, more than 16% of crimes were committed by groups of individuals. Especially a lot of the criminal group committed robberies, robberies, thefts and rape. In the Zaporozhye region criminal groups carried out 75% of assaults, over 50% of robberies [8, p. 18].

In 1968 in the Republic was 124 742 crimes that 7 477 crimes more (or 6.4%) than in 1967, a General rise in crime was noted in all regions of the Republic, in addition to Lviv, Chernihiv, Khmelnytskyi and Ivano-Frankivsk regions. Increased the number of crimes registered in Kherson (23%), Sumy (20,7%), Crimean (18,1%), Cherkasy (16,6%), Volyn (14,5%), Dnipropetrovsk (11.4 per cent). The number of most serious crimes has increased 34 147 to 38 303, that is 12.2%. Their growth was noted in 25 areas, but especially in Cherkasy (38.2 per cent), Kherson (34.3 percent), Vinnytsia (30,8%), Volyn (29%), Poltava (22,8%), Ivano-Frankivsk (19,7%) and Rivne, Crimea, Chernivtsi, Dnipropetrovsk, Sumy, Mykolaiv, Donetsk and Zaporizhia from 12 to 18%. The number of crimes recorded by the criminal investigation Department increased 18 regional centers, but especially in Lutsk (60%), Cherkasy (52%), Simferopol (43,2%), Vinnytsia (39,9%), Ternopil (32,7%). The rising number of crimes in 1968 was due to the increase in the number of thefts of state and public property and personal property of citizens and causing serious bodily injury. So, if in 1967 it was 24 252 theft, in 1968 – 27 487, that is 3 235 theft more, which was 13.3%. The number of robberies of personal property of citizens increased from 2 171 to 2 790 that is by 28.5%, the number of jobs grievous bodily harm increased from 1 547 to 1 868 cases or 20.7%. If in 1968 the number of all crimes increased by 7 477 cases, the 4 175 of them, or 55.8 per cent were only these three crimes. The most common offense is disorderly conduct. In the Republic were 25 442 hooligan manifestations against 27 401 in 1967 to 7.2 percent. Reducing the number of acts of hooliganism took

place in 21 regions, including in the Odessa – 21.6%, Chernivtsi – by 16.9%, Lvov – by 16.8%, Vinnytsia – 15.3% and in Kyiv – by 15.1%. In five regions there was an increase of bullying: Volyn – 23%, Crimean – 16,4%, in Cherkasy – 16,5%, in Ivano-Frankivsk – 6%, Zakarpatye – 1.7 percent. The number of homicides increased from 1 562 – 1 620 (3.7 percent). The increasing number of manifestations of this type of crime was observed in Sumy (30 to 56), Ternopil (from 16 to 29), Volyn (from 19 to 28), Cherkasy (from 41 to 51), Lviv (from 35 to 43), in Kiev (from 35 to 51). Most murders were committed on the household soil [9, p. 10–11].

In 1968 the Republic was 2 509 unsolved crimes, including 45 homicides, 21 of rape, 41 cases of grievous bodily harm, 90 robberies, 583 cases of theft of state and public property and 283 theft of property of citizens. As of January 1, 1969 balance of unsolved crimes of past years was 6 910 cases against 6 893 for the previous period. In the whole country taking into account the previous unsolved crimes remained unsolved 614 homicides, 207 serious bodily injuries, 145 rapes, robberies, 246, 285 robberies, 2 428 theft of state and public property, 560 accidents death victims. The largest numbers of unsolved crimes of past years were in Donetsk, Odessa, Dnepropetrovsk, Crimean areas [9, p. 14].

Conclusions. Combating crime in the Ukraine during the 1960s significantly is compounded by the prevalence of drunkenness which has become a real scourge in Soviet society. In addition, the negative role played by the so-called *Esprit de corps* among officials of various ranks, soldiers and law enforcement officers. The actual selective application of the law in terms of the distribution of patron-Killa relations in society became one of the major obstacles for effective countermeasures against the spread of crime. Negative role is also played by the difference in the attitude of citizens to the theft of ordinary people, which was perceived negatively, and theft of public property, which is mainly perceived as a forced action or actions in response to actions of the authorities, and in some cases, the success of the theft of public property has become synonymous with success in life. Also a problem was the spread of bullying, which is due to unsettled life, the disorganization of

the cultural-consumer services of the population and, ultimately, the orientation of Soviet society on the use of force as a solution to disputes. In spite of all the efforts of the authorities, the situation in society contributed to involvement in criminal activity of youth. Young people often come under the influence of “criminal elements” who have built a worldview in opposition to his actions, the actions of government bodies. Youth involvement in criminal activities also contributed to a kind of “romantic” involvement in criminal activities, which in some cases served as one of the hallmarks of a valid “freedom” of human actions. Despite this, during the 1960s was able to achieve a certain reduction of assault with a deadly weapon and homicides, which were perceived negatively by society, are excluded.

References:

1. Боротьба з правопорушеннями і злочинністю. – К. : Наукова думка, 1969. – 238 с.
2. Кальман О.Г. Окремі ухвали у справах про розкрадання соціалістичного майна / О.Г. Кальман, В.П. Шевченко // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 43–46.
3. Кузьминець О.В. Історія держави і права України / О.В. Кузьминець, В.С. Калиновський. – К. : Україна, 2002. – 448 с.
4. Михайленко П.П. Предупреждение преступлений – основа борьбы за искоренение преступности / П.П. Михайленко, И.А. Гельфанд. – М. : Юридическая лит-ра, 1964. – 203 с.
5. Центральный государственный архив общественных объединений Украины (ЦГАОО Украины). – Ф. 1. – Оп. 25. – Д. 58. – 190 л.
6. ЦГАОО Украины. – Ф. 1. – Оп. 25. – Д. 60. – 305 л.
7. ЦГАОО Украины. – Ф. 1. – Оп. 25. – Д. 206. – 96 л.
8. ЦГАОО Украины. – Ф. 1. – Оп. 25. – Д. 209. – 104 л.
9. ЦГАОО Украины. – Ф. 1. – Оп. 25. – Д. 213. – 140 л.



ПРОТОКОЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ КАК ДОКУМЕНТ: СУЩЕСТВЕННЫЕ ПРИЗНАКИ И ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К НЕМУ

Елена ЧЕРВЯКОВА,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Юлия МЕХ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права и административной деятельности
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article focuses on the role and significance of the protocol on administrative violations for an objective and comprehensive investigation of all the circumstances of the wrongful act of the law and informed decisions, as well as ensuring the rights of the person called to account. Consider the form and content of the protocol, how to fix outward signs of offense. Particular attention is paid to the protocol, as the bearer of the documented information in the light of the requirements of international law and the provisions of the Law "On protection of personal data". Recommendations for improvement form of the protocol on administrative offenses and amending the Code of Administrative Offences.

Key words: protocol on administrative violation, wrongful act, outward signs of the offense, protection of personal data.

Аннотация

Статья посвящена роли и значению протокола об административных правонарушениях для объективного и всестороннего исследования всех обстоятельств противоправного деяния, постановления законного и обоснованного решения, а также обеспечения прав лица, привлекаемого к ответственности. Рассмотрены форма и содержание протокола, способы фиксации в нем внешних признаков правонарушения. Особое внимание уделено протоколу как носителю документированной информации в свете требований норм международного права и положений Закона «О защите персональных данных». Даны рекомендации по совершенствованию формы протокола об административных правонарушениях и внесению изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: протокол об административном правонарушении, противоправное деяние, внешние признаки правонарушения, защита персональных данных.

Постановка проблемы. Административное правонарушение как общее и единственное основание юридической ответственности является сложным феноменом, имеющим ряд взаимосвязанных характеристик. Прежде всего речь идет о его составе, то есть особом построении фактов, отражающих главные стороны (элементы) правонарушения, их своеобразное системное сочетание, которые С.С. Алексеев называет юридической конструкцией [1, с. 179, 189]. Установление таких фактов, требующих правового решения, является одной из задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 245 Кодекса Украины об административных правонарушениях, далее – КУоАП).

Актуальность темы. Содержанию и характеристикам производства по делам об административных правонарушениях посвящено достаточно много научных работ, в том числе таких ученых, как Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, И.А. Галаган, И.П. Голосниченко,

Е.В. Додин, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.Н. Лукьянец, А.И. Миколенко, Е.В. Невмержицкий, Н.М. Тищенко, Н.В. Хорошак. Но до сих пор отдельные вопросы привлечения лица к административной ответственности, в частности выяснение содержания обстоятельств (сущности) совершения административного правонарушения и их отражение в протоколе – документе, а также требования, которые к нему предъявляются, практически не рассматривались. Это подчеркивает важность и актуальность проблематики нашей работы.

Итак, **целью статьи** является раскрытие значения, сущностных характеристик протокола об административном правонарушении, а также способов фиксации в нем внешних признаков правонарушения. На основании анализа теоретических положений и правоприменительной практики авторы также ставят цель по результатам исследования внести предложения по совершенствованию законодательства

об административных правонарушениях.

Изложение основного материала исследования. Часть 1 ст. 9 КУоАП признает административным правонарушением противоправное, виновное деяние, которое посягает на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления и за которое законом предусмотрена административная ответственность. В теории права, бесспорно, указывается, что главным, ведущим, обязательным признаком внешнего проявления правонарушения является противоправное деяние. Это – стержень, вокруг которого формируются иные признаки объективной стороны состава административного деликта [2, с. 55; 3, с. 82].

Такое деяние, как юридический факт, может рассматриваться и как предпосылка правоотношения, и как его структурный элемент. В свою очередь, по содержанию правоотношение имеет материальное, то есть факти-



ческое поведение (действие или бездействие), которое правообязанный должен совершить (1), и юридическое (его юридическое обязательство) (2) составляющие. Последнее является видом и мерой надлежащего требуемого поведения субъекта права [4, с. 574].

Следует отметить, что надлежащее поведение физических лиц в обществе регулируется нормами различных отраслей права, содержащихся в различных по своей природе актах-предписаниях (законах, кодексах, правилах, стандартах, регламентах, решениях органов местного самоуправления и т. д.). Они возлагают определенные обязанности на определенные категории физических лиц во всех сферах исполнительно-распорядительной деятельности государства, однако охраняются нормами административного права путем установления ответственности за их нарушение. Административное правонарушение всегда противоправно, то есть деяние, его составляющее, прямо запрещено административно-правовыми нормами. Именно создавая такие запрещающие нормы, государство конструирует модель правоотношений, возникающих как следствие правонарушения [5, с. 34].

Как противоправное деяние, то есть такое, что нарушает нормы права, правонарушение может проявляться в виде: а) несоблюдения юридического запрета, б) неисполнения или ненадлежащего исполнения юридической обязанности [6, с. 267]. Перечень материально-правовых норм, которые формируют содержание административной ответственности физических лиц, определен прежде всего Особенной частью КУоАП. Впрочем, считаем, что к содержанию административной ответственности должны быть отнесены и нормативно-правовые акты – предписания, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет административную ответственность. В совокупности они и составляют сущность административного правонарушения, которая, в свою очередь, выступает частью его обстоятельства. Например, согласно ч. 1 ст. 28 Закона «О предотвращении коррупции» [7] лицо, указанное в п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 этого Закона, должно принять меры к предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в том числе сообщить о наличии у него

такого конфликта. В случае невыполнения или ненадлежащего исполнения этого обязательства деяние лица подпадает под признаки ч. 1 ст. 172-7 КУоАП и квалифицируется по этой статье. Таким образом, лицу, уполномоченному составить протокол об административном правонарушении, связанном с коррупцией, необходимо выяснить, каким нормативно-правовым актом и какая обязанность возлагалась на лицо (надлежащее поведение, каким образом должно действовать лицо), в чем заключалось ее неисполнение или ненадлежащее исполнение (противоправное поведение), а также преследуется ли такая бездеятельность в административном порядке и на основании какой именно нормы КУоАП.

Приведение сведений об административном проступке в организационную форму осуществляется в процессе составления протокола. Тем самым информация о правонарушении сочетается со знаниями и опытом правоприменителя [8, с. 28]. К сожалению, в теории административного процесса недостаточно исследований, посвященных сущности протокола об административном правонарушении. В частности, констатируется, что протокол является основным процессуальным документом, который составляется о каждом правонарушении (кроме случаев, указанных в ч. 1 ст. КУоАП) и является основанием для дальнейшего привлечения к ответственности [9, с. 167; 10, с. 38]; протокол – самостоятельный источник доказательств, документ, в котором отражается суть правонарушения [11, с. 14]; протокол – не только источник доказательств, но и акт, свидетельствующий о возбуждении дела и занимающий ключевое положение среди других источников [12, с. 40; 13, с. 124] и тому подобное. Таким образом, речь идет о комментировании указанными авторами содержания ст. 251 КУоАП. Не добавляют ясности в этом вопросе и положения ч. 1 ст. 256 КУоАП «Содержание протокола об административном правонарушении», где, среди прочего, указывается, что в протоколе должна быть изложена и суть административного правонарушения.

В связи с этим возникает необходимость рассмотреть сущностные признаки и значение протокола об ад-

министративном правонарушении в соответствующем производстве подробнее. К.Н. Княгинин рассматривает протокол в первую очередь как охранный правоприменительный акт, интеллектуально-волевая сторона которого (умозаключения правоприменителя) «направляется» специальными правовыми нормами. По его мнению, протокол выполняет следующие основные функции: 1) фиксация факта совершения правонарушения; 2) индивидуализация субъективных прав и обязанностей лица, в отношении которого составлен такой протокол, а также других участников производства; 3) обеспечительная (рассмотрение и разрешение дела по существу) [14, с. 19–20]. Таким образом, в нем правоприменитель должен мотивировать свою волю с позиций логики, приводя его фактические и юридические основания в определенном объеме, с предоставлением правовой квалификации деяния, то есть юридической оценки всей совокупности фактических обстоятельств дела путем отнесения данного случая к определенным юридическим нормам (в данном случае – к положениям КУоАП) [1, с. 340]. Поэтому в протоколе не должна происходить простая констатация факта совершения административного правонарушения. Наоборот, путем подведения суждений о фактах под суждения о нормах должны демонстрироваться умозаключения правоприменителя по удостоверению факта совершения правонарушения. В этом аспекте, как справедливо указывает К.М. Княгинин, накопление суждений о правовых нормах и фактических обстоятельствах происходит параллельно: правоприменитель при отборе правового материала ориентируется на фактические обстоятельства и, наоборот, «ищет» в фактах признаки, предусмотренные в гипотезах правовых норм. Операции по удостоверению фактической основы дела происходят в форме доказывания [14, с. 55]. Таким образом, речь идет о конкретизации норм права, которые подлежат применению, в том числе и путем описания внешнего проявления противоправного деяния, уточнения круга случаев, к которым «подходит» данная норма, что в итоге и способствует правовой оценке деяния и его квалификации. Поэтому протокол является комплексным до-



кументом, в котором фиксируется не только факт проступка, но и вывод о квалификации деяния по соответствующей статье КУоАП, является процессуальным документом, знаменующим окончание административного расследования [3, с. 172].

Полагаем, что изложение сути правонарушения должно состоять, среди прочего, из описания внешнего проявления деяния с констатацией обязанности, которая возлагалась законодательными и иными нормативно-правовыми актами (а иногда – и нормами морали!) на определенное физическое лицо в определенной сфере деятельности государства, неисполнение или ненадлежащее исполнение которой влечет административную ответственность, предусмотренную соответствующей нормой КУоАП. Тем самым достигается идентификация поведения лица, совершившего административное правонарушение, с конкретным противоправным деянием, за которое оно должно нести ответственность, а также совершается его предварительная правовая оценка. В свою очередь, от полноты и объективности предварительной правовой оценки факта административного проступка и обстоятельств, послуживших причиной его совершения, зависит то, насколько правильно будет определена юридическая квалификация противоправного поведения правонарушителя, а значит, обоснованность и справедливость принятого решения (постановления) по делу [15, с. 106]. Изложенное требует освещения следующего требования к протоколу – его мотивировки, – которое заключается в приведении в нем всех обстоятельств дела (фактических оснований) и заключения о наличии в деянии лица, в отношении которого он составлен, признаков противоправного деяния, предусмотренного соответствующей нормой КУоАП другого

закона (юридические основания). По меткому выражению К.М. Княгинина, протокол является актом, интеллектуально-волевая сторона которого (умозаключения правоприменителя) «направляется» специальными правовыми нормами [14, с. 19–20].

На практике протокол об административном правонарушении составляется с применением так называемого жесткого бланка, поскольку обязательная часть его содержания определена на законодательном уровне (ст. 256 КУоАП). К сожалению, отечественным законодательством в этой области не установлено единой (унифицированной), официально утвержденной формы протокола об административном правонарушении. Законодатель приводит лишь перечень данных, а также реквизитов, которые должны быть отражены в протоколе. Поэтому в правоприменительной деятельности каждый центральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять производство по определенным категориям дел, утверждает собственные бланки (образцы) протоколов, которые не только содержат различные реквизиты, но и без видимых причин концептуально отличаются друг от друга. Например, в бланках протокола об административном правонарушении, утвержденных приказом Государственной инспекции ядерного регулирования Украины от 16 августа 2011 г. № 122 [16], как и утвержденных Постановлением правления Национального банка Украины от 29 декабря 2001 г. № 563 [17], Приказом МВД Украины от 7 ноября 2015 г. № 1395 [18], справедливо в его описательно-мотивировочной части содержатся названия пунктов нормативно-правового акта, разрешительного документа или предписания, которые нарушены, и статьи КУоАП, которая предусматривает за такое деяние ответственность. А в бланках

протоколов, утвержденных Приказом Министерства финансов Украины от 17 марта 2011 г. № 364 [19], как и в утвержденных Приказом МВД Украины от 6 ноября 2015 г. № 1376 [20], в этой же части документа предлагается указывать только суть правонарушения и нормативно-правовой акт, который предусматривает ответственность за него.

Хотя ч. 2 ст. 254 КУоАП четко указывает, что в случае его оформления протокол об административном правонарушении составляется в двух экземплярах, один из которых под расписку вручается лицу, которое привлекается к ответственности (то есть речь идет об одинаковой юридической силе обоих экземпляров!), в отдельных образцах протоколов указано, что правонарушителю вручается только его копия, что не идентично тексту закона. Несмотря на указанные разночтения, такие приказы зарегистрированы в Министерстве юстиции Украины, что актуализирует вопрос о необходимости обеспечения им формирования и реализации государственной правовой политики в этой области [21].

Некоторые ученые также изложили взгляды по поводу содержания протокола об административном правонарушении. Так, Д.Н. Бахрах, В.В. Богущкий, В.В. Мартиновский считают, что в протоколе следует указывать, что совершение противоправного деяния нарушает статью кодекса или иного нормативного акта, предусматривающего ответственность за правонарушение [11, с. 41; 10, с. 92]. Авторы образцов протоколов об административных правонарушениях, составление которых подведомственно Национальной полиции, верно указывая в описательно-мотивировочной части протокола, что своим противоправным деянием лицо совершило правонарушение, предусмотренное соответствующей статьей КУоАП, не ссылаются на нормативные акты, требования которых не были выполнены, нарушение которых влечет административную ответственность. Кроме того, содержание отдельных предложенных протоколов-образцов не соответствует требованиям действующего законодательства и судебной практике [22].

Поэтому речь идет о таком значении протокола, как документа, со-

¹ Например, из протокола на с. 96 усматривается, что «01.03.2016 г. в 19 час. 45 мин. гр. Курочкин В.О., находясь на трамвайной остановке по ул. Шевченко, на требование работника полиции предъявить документы, удостоверяющие личность, отказался их предъявить без объяснения причины, на дальнейшие неоднократные замечания и предупреждения работника милиции о недопустимости противоправного поведения не реагировал, пытался убежать. Тем самым совершил правонарушение, предусмотренное ст. 185 КУоАП (злостное невыполнение законного требования работника полиции). Такая формулировка сути административного правонарушения обоснованно вызывает вопросы: а законно ли требование полицейского? Ответ на этот вопрос содержится в ст. 32 Закона «О Национальной полиции» [23], где содержится исчерпывающий перечень случаев, когда полицейский может требовать у лица предъявления документов. Признаки «злостного неповиновения» указаны в числе прочих в Решении Конституционного Суда Украины от 11.10.2011 г. № 10-рп/2011 (дело о сроках административного задержания [24]). Указанные обстоятельства должны быть приведены в протоколе об административном правонарушении в его описательно-мотивировочной части.



держашего фактические данные, на основе которых уполномоченное лицо устанавливает наличие или отсутствие административного правонарушения, виновность данного лица в его совершении и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела (ст. 251 КУоАП). Поэтому для более четкого фиксирования в протоколе внешних признаков противоправного деяния предлагаем дополнить текст ст. 256 КУоАП «Содержание протокола об административном правонарушении» следующим положением: «суть административного правонарушения (с указанием пунктов нормативно-правового акта, иного предписания, нарушенных лицом, в отношении которого составлен протокол) и статью КУоАП, иного нормативного акта, предусматривающего ответственность за данное правонарушение».

Нельзя, наконец, не отметить, что информация, внесенная в протокол, становится документированной. Ее частью являются персональные данные о лице, собранные с согласия или без согласия лица, привлекаемого к административной ответственности. В аспекте обеспечения права человека на невмешательство в частную жизнь, вполне обоснованно возникает вопрос об установлении сроков хранения таких данных, в частности, в полиции.

Статья 15 Закона Украины «О защите персональных данных» (далее – Закон) [25] предусматривает, что такие данные подлежат удалению или уничтожению в случае окончания срока их хранения, установленного законом. К сожалению, в Украине отсутствует законодательный механизм урегулирования этого вопроса, что требует обращения к нормативно-правовым актам международного характера. Например, Рекомендация R (87) 15, регулирующая использование персональных данных в работе полиции, направлена на баланс интересов общества по предупреждению и пресечению противоправных деяний, с одной стороны, и интересов лица и его права на неприкосновенность частной жизни, с другой стороны. Этот документ содержит такие важнейшие обязанности государства, как определение в законе сроков хранения таких данных и их уничтожения, сообщение лицам о хранении их персо-

нальных данных в полиции, создание надзорного органа для защиты данных о лице, которые хранятся в полиции [26, с. 322].

Важнейшей гарантией защиты персональных данных является право лица знакомиться в органах государственной власти со сведениями о себе, которые не являются государственной или иной защищенной законом тайной (ст. 32 Конституции Украины). Кроме того, ст. 8 Закона предусматривает комплекс прав субъекта персональных данных, а его ст. 25 допускает возможность ограничения этих прав в случаях, насколько это необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, экономического благосостояния или для защиты прав и свобод субъектов персональных данных или иных лиц. Также Закон (ст. 12) предусматривает, что в период сбора персональных данных их субъект должен уведомляться о владельце персональных данных, составе и содержании персональных данных, правах субъекта, определенных этим Законом, цели сбора данных. И это положение закона должно действовать без ограничений! Поэтому считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 268 КУоАП «Права лица, привлекаемого к административной ответственности» следующим положением: «на защиту персональных данных в порядке, предусмотренном Законом «О защите персональных данных»».

Выводы. Протокол об административном правонарушении является документом, содержащим фактические данные о противоправном деянии, на основании которых уполномоченное лицо устанавливает наличие либо отсутствие административного правонарушения, виновность данного лица в его совершении и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. От того, насколько четко будут изложены требования, предъявляемые к протоколу, зависит качество правоприменительной практики. Важной составляющей фиксации факта совершения административного правонарушения является обеспечение прав лица, привлекаемого к ответственности, в том числе и на защиту персональных данных. Поэтому актуальным является дальнейшее совершенствование формы и содержа-

ния протокола об административном правонарушении как первоосновы всего производства по такой категории дел.

Список использованной литературы:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридич. лит-ра, 1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право : [навч. посіб.] / В.К. Колпаков. –К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
3. Процесуальний примус в адміністративній відповідальності : [монографія] / [В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв, І.М. Сопілко та ін.]. – Х. : Харків юридичний, 2011. – 416 с.
4. Скаун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скаун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
5. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юрид.лит., 1974. – 340 с.
6. Теорія держави і права : [підручник] / [О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.] ; за ред. О.В. Петришина. –Х. : Право, 2014. – 368 с.
7. Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д.М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
9. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підручник] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. –К. : ЛітераЛТД, 2001. – 336 с.
10. Богуцький В.В. Проведення в справах про адміністративні правопорушення / В.В. Богуцький, В.В. Мартинівський. –Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2009. –168 с.
11. Бахрах Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях : [пособие] / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М. : Знание, 1989. – 96 с.
12. Адміністративно-процесуальна діяльність поліції : [навч. посіб.] / [С.Ф. Константинов, С.Г. Братель, В.О. Басс та ін.]. –К. : Центр учбової літератури, 2016. – 336 с.



13. Адміністративна відповідальність : [навч. посіб.] / [Р.Г. Щокін, А.Ю. Ковальчук, І.В. Костенко] ; за заг. ред. М.Н. Курка. – К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2015. – 148 с.

14. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии / К.Н. Княгинин. – Свердловск : Изд-во Уральского ун-та. – 108 с.

15. Бородин І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : [монографія] / І.Л. Бородин. – К. : Алерта, 2007. – 184 с.

16. Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – Ст. 2710.

17. Офіційний вісник України. – 2001. – № 41. – Ст. 1864.

18. Офіційний вісник України. – 2015. – № 88. – Ст. 2964.

19. Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 1616.

20. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [search/ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/RE27941/html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/RE27941/html).

21. Положение о Министерстве юстиции Украины, утв. Постановлением Кабинета Министров Украины от 2 июля 2014 г. № 228 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-n.

22. Зразки протоколів про адміністративні правопорушення, складання яких підвідомче Національній поліції : [практ. посіб.] / [авт.-уклад.: Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, В.А. Глуховець та ін.]. – Х. : Право, 2016. – 182 с.

23. Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

24. Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 938.

25. Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

26. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / авторський колектив ; відп. редактор Ю.І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА БИОТОПЛИВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ В УКРАИНЕ

Светлана ОБОЛЕНСКАЯ,

соискатель кафедры земельного и аграрного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article analyzes the legislative support for biofuels of agricultural producers in Ukraine. The necessity of taking in this area a separate legal act on the level of law. There are two periods of development of the Ukrainian legislation on biofuels of agricultural producers. It was concluded that legal regulation of the production of biofuels by agricultural producers in Ukraine is characterized by such features as the absence of a single, comprehensive legal act concerning the production of biofuels of agricultural producers, the presence of a significant number of sub-legal acts that are conceptual, programmatic nature.

Key words: biofuels, production of biofuels, agricultural producers, legislative support, the Association Agreement.

Аннотация

В статье проанализировано законодательное обеспечение производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине. Обосновывается необходимость принятия в этой сфере отдельного нормативно-правового акта на уровне закона. Выделяются два периода развития законодательства Украины относительно производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями. Утверждается, что правовое регулирование производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине характеризуется такими чертами, как отсутствие единого комплексного нормативно-правового акта относительно производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями, наличие значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов, имеющих концептуальный, программный характер.

Ключевые слова: биотопливо, производство биотоплива, сельскохозяйственный товаропроизводитель, законодательное обеспечение, Соглашение об ассоциации.

Постановка проблемы. Производство биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями является относительно новым видом их производственно-хозяйственной деятельности, который получает все большее распространение. Однако до настоящего времени общественные отношения по производству в сельском хозяйстве биомассы с целью дальнейшего ее использования на биотопливо не получили достаточного развития, в том числе и по причине несовершенства их правового регулирования.

Актуальность темы исследования подтверждается нераскрытостью темы, недостаточным количеством научных исследований в данной области и необходимостью внесения рекомендаций по усовершенствованию правового регулирования производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине.

Отдельные вопросы использования биотоплива, в частности в аспекте энергосбережения в сельском хозяйстве Украины, освещала в своей кандидатской диссертации Ю.М. Рудь [1]. Развитие правоотношений по выращиванию и переработке сельскохозяйственного сырья для производства биотоплива изучала А.В. Пастух [2, с. 349]. Однако законодательное обеспечение производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине до настоящего времени исследовано недостаточно. Все изложенное указывает на новизну и актуальность темы предложенной статьи.

Итак, **целью статьи** является характеристика законодательного обеспечения производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине, выделение его периодов и характерных черт, внесение рекомендаций по усовершенствованию



правового регулирования производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине.

Изложение основного материала исследования. Характеристика законодательного обеспечения производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями следует начать с норм Основного Закона Украины. Так, согласно ст. 14 Конституции Украины от 28 июня 1996 г. [3] земля является основным национальным богатством, которое находится под особой охраной государства. Право собственности на землю гарантируется. Это право приобретает и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом. Это конституционное предписание имеет большое значение для функционирования отношений по производству биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями, поскольку при осуществлении такой деятельности последними используются соответствующие земельные участки.

Статья 16 Конституции Украины устанавливает, что обеспечение экологической безопасности является обязанностью государства. Корреспондирует этому право каждого на безопасную для жизни и здоровья окружающую природную среду (ст. 50). Эти предписания распространяются и на отношения по производству биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями, поскольку во время ведения такой производственно-хозяйственной деятельности указанные лица должны неукоснительно соблюдать требования экологической безопасности.

Согласно ст. 42 Основного Закона Украины каждый имеет право на предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом. Поэтому можно согласиться с тем, что субъекты аграрного предпринимательства, осуществляющие сельскохозяйственное производство, имеют возможность самостоятельно выбирать виды сельскохозяйственного сырья, которое они могут выращивать, в том числе выбирать для производства сырье, пригодное для переработки на биотопливо [4, с. 222]. Такое право на предпринимательскую деятельность гарантировано сельскохозяйственным товаропроизводителям

и при непосредственном производстве биотоплива. Указанные лица самостоятельно определяют виды биотоплива, которые будут производиться (жидкое, газовое или твердое); выбирают организационно-правовую форму, в которой такое производство будет осуществляться; распоряжаются произведенным биотопливом, в том числе посредством заключения с контрагентами соответствующих договоров на его реализацию.

Законом Украины «О ратификации Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны» от 16 сентября 2014 г. № 1678-VII [5] было ратифицировано указанное Соглашение об ассоциации, что согласно ст. 9 Конституции Украины означает, что этот документ является частью национального законодательства Украины.

Статья 338 гл. 1 «Сотрудничество в сфере энергетики, включая ядерную энергетику» Разд. V «Экономическое и отраслевое сотрудничество» Соглашения об ассоциации [6] устанавливает, что взаимное сотрудничество включает, среди прочего, развитие и поддержку возобновляемой энергетики с учетом принципов экономической целесообразности и охраны окружающей природной среды, а также альтернативных видов топлива, в частности устойчивое производство биотоплива и сотрудничество в сфере нормативно-правовых вопросов, сертификации и стандартизации, а также технологического и коммерческого развития.

В законодательстве ЕС существуют специальные нормативно-правовые акты относительно производства и использования биотоплива. Так, понятие «биомасса» закреплялось такими Директивами Европейского Парламента и Совета: (а) 2001/77/ЕС от 27 сентября 2001 г. о создании благоприятных условий продажи электроэнергии, произведенной из возобновляемых энергетических источников, на внутреннем рынке электрической энергии [7], (б) 2003/30/ЕС от 8 мая 2003 г. о стимулировании использования биотоплива и иных видов возобновляемого топлива для нужд транспорта [8]. В настоящее время указанное понятие определено Дирек-

тивой Европейского Парламента и Совета 2009/28/ЕС от 23 апреля 2009 г. о поощрении к использованию энергии, произведенной из возобновляемых источников. Этой Директивой вносятся изменения, а в дальнейшем отменяются Директивы 2001/77/ЕС и 2003/30/ЕС [9].

Кроме этого, Директива 2003/30/ЕС от 8 мая 2003 г. предусматривала замену традиционных топлив биотопливами в 2012 г. в размере 5,75%, а до 2030 г. ЕС планирует 25% нужд в топливе для дорожного транспорта обеспечить за счет чистых и эффективных с точки зрения сохранения окружающей природной среды биотоплив [10]. Директивой 2009/28/ЕС от 23 апреля 2009 г. с 1 июля 2010 г. введена обязательная сертификация сырья для биотоплива [11, с. 14, 15]. Указанные и иные положения законодательства ЕС подлежат имплементации в законодательство Украины.

Поскольку, по убеждению В.И. Семчика, правовые нормы воспроизводятся в законах и подзаконных нормативно-правовых актах [12, с. 535], продолжим научный анализ рассмотрением предписаний именно Законов Украины в сфере производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями. Как правильно указывает В.Ю. Уркевич [13, с. 393], основу законодательства Украины в сфере производства биотоплива составляют нормы Закона Украины «Об альтернативных видах топлива» от 14 января 2000 г. № 1391-XIV [14]. В этом нормативно-правовом акте закреплены основные понятия, которые используются в рассматриваемой сфере («альтернативные виды топлива», «биологические виды топлива (биотопливо)», «биомасса», «биоэтанол», «биобутанол», «биодизельное топливо (биодизель)», «биогаз» и др.). Также указанным Законом определены основные принципы государственной политики в сфере альтернативных видов топлива, закреплены вопросы сертификации последнего, особенности осуществления производственно-хозяйственной деятельности по производству биотоплива, экономический механизм стимулирования в сфере альтернативных видов топлива и т. д.

Важные правовые нормы относительно производства биотоплива



сельскохозяйственными товаропроизводителями содержит Закон Украины «Об электроэнергетике» от 16 октября 1997 г. № 575/97-ВР [15], где в ст. 171 содержится определение понятия «биомасса», а также установлен «зеленый» тариф для субъектов хозяйствования, производящих электрическую энергию из альтернативных источников. Такой тариф распространяется и на сельскохозяйственных товаропроизводителей, производящих электрическую энергию из биомассы.

Правовые нормы относительно биомассы содержат и иные нормативно-правовые акты. Так, например, в ст. 1 Закона Украины «Об альтернативных источниках энергии» от 20 февраля 2003 г. № 555-IV [16] и в ст. 1 Закона Украины «Об энергосбережении» от 1 июля 1994 г. № 74/94-ВР [17] говорится об энергии биомассы, которая отнесена к нетрадиционным и возобновляемым источникам энергии.

Несмотря на важность существования указанных законодательных актов, Г.И. Балук и О.В. Сушик подчеркивают, что Законы Украины «Об альтернативных видах топлива» и «Об альтернативных источниках энергии» носят декларативный характер, не предусматривают финансовой поддержки и конкурентных механизмов для развития возобновляемых источников энергии [18, с. 249].

Производственно-хозяйственная деятельность сельскохозяйственных товаропроизводителей по производству биотоплива может выступать и как основная (в случае выращивания так называемых энергетических культур), и как вспомогательная (в случае использования отходов агрокультур или животноводства подсобными производствами сельскохозяйственных предприятий). Такая деятельность регламентируется как нормами Гражданского кодекса Украины от 16 января 2003 г. № 435-IV [19], Хозяйственного кодекса Украины от 16 января 2003 г. № 436-IV [20], Земельного кодекса Украины от 25 октября 2001 г. № 2768-III [21], так и Законами Украины «О сельскохозяйственной кооперации» от 17 июля 1997 г. № 469/97-ВР [22] (в редакции Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О сельскохозяйственной кооперации» от 20 ноября 2012 г.

№ 5495-VI [23]), «О фермерском хозяйстве» от 19 июня 2003 г. № 973-IV [24], «О хозяйственных обществах» от 19 сентября 1991 г. № 1576-XII [25], «Об акционерных обществах» от 17 сентября 2008 г. № 514-VI [26], «О личном крестьянском хозяйстве» от 15 мая 2003 г. № 742-IV [27] и др., которые определяют правовое положение аграрных товаропроизводителей. Следует отметить, что возникающие при производстве сельскохозяйственными товаропроизводителями различных видов биотоплива отношения также регламентируются нормативно-правовыми актами относительно производственно-хозяйственной деятельности в растениеводстве, животноводстве и рыбоводстве.

Изложенное позволяет заключить, что в аграрном законодательстве Украины отсутствуют специальные правовые предписания относительно производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями, закрепленные в едином комплексном нормативно-правовом акте.

Следует согласиться с В.М. Ермоленко, что законы Украины, несмотря на свое значение в механизме правового регулирования, все-таки устанавливают лишь общие основы правового регулирования. Конкретизация законодательных положений должна осуществляться на подзаконном уровне [28, с. 114]. Охарактеризуем основные подзаконные нормативно-правовые акты в сфере производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Указом Президента Украины «О мерах по развитию производства топлива из биологического сырья» от 26 сентября 2003 г. № 1094/2003 [29] устанавливалось, что обеспечение развития производства и расширения использования топлива из биологического сырья является одним из приоритетов деятельности Кабинета Министров Украины и других органов исполнительной власти. Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020», одобренной Указом Президента Украины от 12 января 2015 г. № 5/2015 [30], определено, что одной из основных целей государственной политики в сфере энергонезависимости является реализация проектов по использованию альтернативных источников энергии.

Очевидно, что такие проекты должны предусматривать и производство биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Что касается нормативно-правовых актов Правительства Украины, то, например, Комплексная государственная программа энергосбережения Украины, утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины от 5 февраля 1997 г. №148 [31], содержит специальные предписания относительно использования биомассы и других видов нетрадиционного топлива. Важным для развития производства жидкого биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями было принятие Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении программы «Этанол»» от 4 июля 2000 г. № 1044 [32] (в настоящее время утратило силу).

Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Программы развития спиртовой, ликероводочной и винодельческой отраслей на 2003–2007 годы» от 1 апреля 2003 г. № 451 [33] к основным заданиям указанной Программы было отнесено создание внутреннего рынка биотоплива.

Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины «О порядке выдачи свидетельства о принадлежности топлива к альтернативному» от 5 октября 2004 г. № 1307 [34] такое свидетельство выдается Государственным агентством по энергоэффективности и энергосбережению на основании заявления заинтересованного лица.

Отдельное место среди рассматриваемых подзаконных нормативно-правовых актов занимает Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Программы развития производства дизельного биотоплива» от 22 декабря 2006 г. № 1774 [35]. Эта Программа предусматривает создание сырьевой базы для производства дизельного биотоплива, создание технической базы для выращивания, хранения и переработки рапса и т. д. Также вопросы производства и использования биотоплива закреплены Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной целевой экономической программы энергоэффективности и развития сферы производства энергоносителей из возобновляемых источников энергии



и альтернативных видов топлива на 2010–2016 годы» от 1 марта 2010 г. № 243 [36].

Также существует определенное количество иных документов в рассматриваемой сфере общественных отношений, среди которых следует назвать распоряжения Кабинета Министров Украины, которыми одобрены: (1) Распоряжением от 28 декабря 2005 г. № 576-р [37] – Концепция Программы развития производства дизельного биотоплива на период до 2010 г.; (2) Распоряжением от 12 февраля 2009 г. № 276-р [38] – Концепция Государственной целевой научно-технической программы развития производства и использования биологических видов топлива; (3) Распоряжением от 24 июля 2013 г. №1071-р [39] – Энергетическая стратегия Украины на период до 2030 г.; (4) Распоряжением от 1 октября 2014 г. № 902-р [40] – Национальный план по возобновляемой энергетике до 2020 г.; (5) Распоряжением от 17 октября 2013 г. № 806-р [41] – Стратегия развития аграрного сектора экономики на период до 2020 г.; (6) Распоряжением от 23 сентября 2015 г. № 995-р [42] – Концепция развития сельских территорий и пр.

Нормативно-правовые акты относительно производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями принимались и другими центральными органами государственной исполнительной власти. Так, можно назвать, например, Приказ Министерства агропромышленного комплекса Украины «Об организационных мерах по наращиванию объемов производства и переработки семян рапса» от 31 декабря 1999 г. № 388 [43], Приказ Министерства аграрной политики Украины «О выращивании семян ярового рапса для производства биодизеля в Украине» от 8 января 2004 г. № 2 [44], Постановление Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики, «Об утверждении Порядка установления, пересмотра и прекращения действия «зеленого» тарифа на электрическую энергию для субъектов хозяйственной деятельности и частных домохозяйств» от 2 ноября 2012 г. № 1421, зарегистрированное в Министерстве юстиции Украины 22 ноября 2012 г. за № 1957/22269 [45].

Выводы. Проведенный анализ позволяет обосновать необходимость специального нормативного регулирования в сфере производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями путем принятия отдельного нормативно-правового акта на уровне закона.

Первый период развития законодательства Украины относительно производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями начался в 2000 г. с принятием Закона Украины «Об альтернативных видах топлива» от 14 января 2000 г. № 1391-XIV. Этим нормативно-правовым актом были заложены общие правовые основы производства и использования различных видов альтернативного топлива, в том числе и производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями. Во время этого периода развития рассматриваемого законодательства было накоплено значительное количество правовых норм, в том числе и на подзаконном уровне, относительно производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Учитывая евроинтеграционные процессы, в которых в настоящее время принимает участие Украина, а также необходимость адаптации национального законодательства к законодательству ЕС, в том числе в сфере производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями, считаем, что новый период развития законодательства Украины относительно производства биотоплива указанными товаропроизводителями начался в 2014 г. с ратификацией Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны. Это Соглашение требует качественно нового национального правового регулирования отношений по производству биотоплива, в том числе и сельскохозяйственными товаропроизводителями. Указанный период продолжается и до настоящего времени, а нормативно-правовые акты Украины относительно производства биотоплива должны приниматься с учетом необходимости имплементации положений законодательства ЕС.

Правовое регулирование производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями в Украине характеризуется такими чертами: (а) отсутствие единого комплексного нормативно-правового акта относительно производства биотоплива сельскохозяйственными товаропроизводителями, (б) наличие значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов, имеющих концептуальный, программный характер, (в) отсутствие учета в законодательстве особенностей производственно-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей по производству биотоплива, (г) декларативность значительного количества существующих нормативных предписаний.

Перспективой дальнейших научных изысканий в направлении раскрытых проблем может быть использование полученных результатов в будущих исследованиях, а также анализ правового регулирования производственно-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей по производству биотоплива.

Список использованной литературы:

1. Рудь Ю.М. Правове регулювання енергозбереження у сільському господарстві України : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.М. Рудь. – К., 2015. – 193 с.
2. Пастух А.В. До питання про об'єкти правовідносин щодо вирощування та перероблення сільськогосподарської сировини для виробництва біопалива / А.В. Пастух // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – Вип. 68. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – С. 346–360.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Пастух А.В. Конституційно-правові засади вирощування та перероблення сільськогосподарської сировини для виробництва біопалива / А.В. Пастух // Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку : матер. «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 р.) / за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко. – Чернівці, 2016. – С. 221–223.



5. Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820.
7. Official Journal. – 2001. – L. 283. – 27.10.2001. – P. 33.
8. Official Journal. – 2003. – L. 123. – 17.05.2003. – P. 42–46.
9. Official Journal. – 2009. – L. 140. – 05.06.2009. – P. 16–62.
10. Носач В.Г. Біопаливо по-українськи / В.Г. Носач, Є.В. Склярченко // Урядовий кур'єр. – 2008. – 28 березня.
11. Золотарьова О.К. Куди прямує біопаливна індустрія? / О.К. Золотарьова, Є.І. Шнюкова // Вісник Національної академії наук України. – 2010. – № 4. – С. 10–20.
12. Семчик В.І. Навчаючись, навчаю... Вибрані праці. До 85-річчя / В.І. Семчик. – К. : Спринт-Сервіс, 2012. – 596 с.
13. Уркевич В.Ю. Організаційно-правові питання виробництва біопалива в Україні / В.Ю. Уркевич // Юридична осінь 2009 року : тези доп. та повідом. міжнар. наук.-практ. конф. мол. учених та здобув. (13 лист. 2009 р., м. Харків) / за заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х., 2009. – С. 392–395.
14. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 94.
15. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
16. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 24. – Ст. 155.
17. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 30. – Ст. 283.
18. Балюк Г.І. Відновлювальна енергетика в Україні: правові питання / Г.І. Балюк, О.В. Сушик // Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку : матер. «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 р.) / за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко. – Чернівці, 2016. – С. 247–251.
19. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
20. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
21. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
22. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – Ст. 261.
23. Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 50. – Ст. 698.
24. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.
25. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.
26. Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50–51. – Ст. 384.
27. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.
28. Єрмоленко В.М. Проблемні питання формування загальних засад правового регулювання галузі рослинництва / В.М. Єрмоленко // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні : зб. наук. пр. за результ. Міжнар. науко.-практ. конф. (14–15 травня 2010 р., м. Хмельницький). – Хмельницький, 2010. – С. 113–114.
29. Урядовий кур'єр. – 2003. – № 185. – 3 жовт.
30. Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
31. Офіційний вісник України. – 1997. – № 6. – С. 90.
32. Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Ст. 1126.
33. Офіційний вісник України. – 2003. – № 14. – Ст. 632.
34. Офіційний вісник України. – 2004. – № 40. – Ст. 2633.
35. Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 3497.
36. Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 762.
37. Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3357.
38. Офіційний вісник України. – 2009. – № 21. – Ст. 682.
39. Урядовий кур'єр. – 2014. – № 17. – 29 січн.
40. Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. – Ст. 2298.
41. Офіційний вісник України. – 2013. – № 83. – Ст. 23.
42. Офіційний вісник України. – 2015. – № 78. – Ст. 2624.
43. Про організаційні заходи щодо нарощування обсягів виробництва та переробки насіння ріпака : Наказ Міністерства агропромислового комплексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/spart49/inx49340.htm>.
44. Про вирощування насіння ярого ріпаку для виробництва біодизелю в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_1z/pg_ibcxom.htm.
45. Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 3757.



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ И ПУТИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Александр ПОКЛАД,
аспирант

Запорожского национального университета

Summary

In the article for the development of an effective national model of public control over police activities in general, and to determine the main aspects of interaction between the public and police. Implemented analysis of foreign experience of public control over police activities and highlighted the way of its implementation in Ukraine. In particular, the implementation of objectives of the study, it is proposed: to identify and fix the regulatory base, the forms and methods of attracting citizens to the protection of public order in the new Law of Ukraine "On public participation in the protection of public order", which requires the development and adoption; rationing in the Law "On the National Police", a form of public control over police activities – participation of citizens on a voluntary basis in the protection of public order, identify, capture and investigation of the circumstances of the offenses and crimes and take measures to eliminate the causes of the conditions of their fulfillment; to develop and adopt a state and municipal programs of public participation in the protection of public order and security, which should determine the effective and not formal grounds, forms and procedures for such activities, including the fix mechanism of interaction of police and the public in this area; Association of Support to create a policing as a public organization that is created on a voluntary basis for participation by citizens in police activities, including to improve the provision of police services to the public and public control over police activities.

Key words: police, public control, forms of social control, participation in the maintenance of public order and safety, legal security, international standards, way of perfection.

Аннотация

В статье для выработки эффективной национальной модели общественного контроля за деятельностью полиции в целом и для выяснения главных аспектов взаимодействия общественности и полиции осуществлён анализ зарубежного опыта общественного контроля за деятельностью полиции и выделены пути его внедрения в Украине. В частности, для выполнения цели исследования предложено определить и нормативно закрепить основания, формы и способы привлечения граждан к охране общественного порядка в новом Законе Украины «Об участии общественности в охране общественного порядка», который требует разработки и принятия; нормировать в Законе «О Национальной полиции» одну из форм общественного контроля за деятельностью полиции – участие на добровольных началах граждан в охране общественного порядка, выявлении, фиксации и расследовании обстоятельств совершения правонарушений и преступлений и принятие мер по устранению причин, условий их совершения; разработать и принять государственную и муниципальные программы участия общественности в охране общественного порядка и безопасности, которые должны определять действенные а не формальные основания, формы и порядок такой деятельности, в том числе закреплять механизм взаимодействия полиции и общественности в этой сфере; создать Ассоциацию поддержки полицейской деятельности как общественной организации, что создаётся на добровольных началах гражданами для участия в деятельности полиции, в том числе для улучшения предоставления полицейских услуг населению и общественного контроля за деятельностью полиции.

Ключевые слова: полиция, общественный контроль, формы общественного контроля, участие в охране общественного порядка и безопасности, правовое обеспечение, международные стандарты, пути совершенствования.

Актуальность темы. Стремление украинского государства стать полноправным членом мирового сообщества обусловлено смещением векторов деятельности правоохранительных органов в целом и полиции в частности с целью первоочередного обеспечения ими национальных конституционных норм и мировых стандартов защиты прав и свобод человека.

Основной целью деятельности Национальной полиции Украины, определённой Законом Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 года (далее – Закон), является служение обществу путём обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержание публичной безопасности и порядка

[1]. основополагающими принципами деятельности полиции определены открытость и прозрачность, а также взаимодействие с населением на принципах партнёрства, что, в свою очередь, закладывает основы для возвращения доверия к этому правоохранительному органу и его законной деятельности, направленной в первую очередь на обслуживание граждан в правоохранительной сфере.

С учётом новой «обслуживающей» функции полиции основным заказчиком полицейских услуг является народ Украины; её граждане за счёт уплаты налогов содержат полицию, а поэтому должны иметь законодательно определённые гарантии контроля за её деятельностью.

Согласно ныне действующему законодательству, а в частности разделу VIII «Общественный контроль за деятельностью полиции» Закона Украины «О Национальной полиции», нормативно определены следующие формы общественного контроля за деятельностью полиции: получение и обнародование отчёта о полицейской деятельности; контроль за деятельностью руководителя полиции и принятие резолюции недоверия ему; путём взаимодействия между руководителями территориальных органов полиции и представителями органов местного самоуправления; путём привлечения общественности к рассмотрению жалоб на действия или бездействие полицейских.



Современное новейшее законодательство Украины, регулирующее систему прав граждан в целом, соблюдение и защиту их полицией, предоставляет определённые возможности для общественного контроля за деятельностью полиции, но формы такого вида общественного контроля, технологии и методы его осуществления требуют внедрения и совершенствования.

Постановка проблемы. Следует заметить, что проблематика исследования общественного контроля за деятельностью полиции как в Украине, так и зарубежных странах не является новой. В разное время ее исследовали такие ученые, как, в частности, В. Аверьянов, А. Андриша, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Братель, М. Витрук, В. Гаращук, И. Голосниченко, С. Гончарук, В. Горшенев, Е. Додин, С. Денисюк, И. Залюбовская, И. Ильинский, Р. Калюжный, С. Кивалов, В. Колпаков, А. Кузьменко, О. Музичук, В. Опрышко, А. Селиванов, М. Селивон, В. Семчик, В. Сиренко, М. Снитчук, Ю. Шемшученко, В. Шестаков, Е. Шорина.

Итак, **целью статьи** является анализ зарубежного опыта общественного контроля за деятельностью полиции и выделение путей его внедрения в Украине, что необходимо для выработки эффективной национальной модели общественного контроля за деятельностью полиции в целом и для выяснения главных аспектов взаимодействия общественности и полиции.

Изложение основного материала исследования. В основу системности исследования форм общественного контроля за деятельностью полиции в зарубежных странах и способов их реализации мы кладем принцип избирательности, в основу которого положено исследование международного опыта успешных в политическом, экономическом, социальном плане стран (Франция, Великобритания, Германия, США, Канада, Япония), в которых общественность активно приобщается к деятельности полиции.

Прежде всего следует отметить, что международные стандарты взаимодействия подразделений полиции с общественностью определены в Резолюции № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» (8 мая 1979 года, Страсбург)

[2], Рекомендациях (2001) 10 Комитета Министров государствам-участникам Совета Европы «О Европейском кодексе полицейской этики», принятых Комитетом министров 19 сентября 2001 года на 765-м заседании заместителей министров [3] и Резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» от 17 декабря 1979 года [4]. Декларация о полиции во многих странах положена в основу профессиональных стандартов полицейских, и, хотя она не имеет юридической силы, ее основные положения были закреплены в Европейском кодексе полицейской этики, принятом в качестве дополнительного регулятивного документа Совета Европы.

Указанные документы рекомендуют государствам организовывать свою полицию в соответствии с профессиональными стандартами взаимодействия подразделений полиции с общественностью и предусматривают, что деятельность полиции производится в тесном контакте с общественностью и эффективность полиции зависит от публичной поддержки; полицейские организации, кроме обеспечения правопорядка, выполняют социальные, а также сервисные функции в обществе; доверие населения к полиции тесно связано с их отношением к общественности, в частности их уважением к человеческому достоинству и к основным правам и свободам человека; полиция должна быть организована таким способом, который способствует хорошим связям полиции с общественностью и, при необходимости, эффективному сотрудничеству с другими органами, местными общинами, неправительственными организациями и другими представителями общественности; полиция должна быть организована таким образом, чтобы полицейские заслуживали публичное уважение как профессиональные защитники права и услуг для общественности; полицейские организации должны быть готовы предоставить объективную информацию о своей деятельности общественности без раскрытия конфиденциальной информации.

Следует отметить, что из числа разнообразия форм общественного контроля за деятельностью полиции в зарубежных странах наиболее эф-

фективной является активное участие общественности во взаимодействии с полицией, направленное на принятие ряда превентивных мер, направленных на недопущение (минимизацию) нарушений общественного порядка и ликвидацию последствий таких нарушений, особенно на местном (муниципальном) уровне, в частности: принятие участия в патрулировании административно-территориальных единиц (улиц, парков, скверов, спортивных, музыкальных и других развлекательных арен, объектов общественного и трубопроводного транспорта); участие в проведении совместных совещаний местной полиции и муниципалитетов; участие в охране общественного порядка в случае усиленного варианта несения службы полицией (при стихийных бедствиях, массовом нарушении общественного порядка, манифестациях, митингах, в период профилактических мер и мер ликвидации последствий террористических угроз и др.). Здесь следует отметить, что такое привлечение общественности к совместной деятельности с полицией происходит в большинстве случаев по инициативе граждан, и только в исключительном случае, например, при ликвидации последствий стихийного бедствия, по инициативе полиции или органов публичной власти.

К сожалению, в ныне действующем законодательстве, а в частности в разделе VIII «Общественный контроль за деятельностью полиции» Закона Украины «О Национальной полиции», такие формы взаимодействия общественности и полиции не нашли своего нормативного закрепления. Видимо, этому есть причина, связанная с тем, что многолетняя практика привлечения общественности к участию в деятельности милиции, которая сводилась к принудительному привлечению граждан в качестве народных дружинников к охране общественного порядка, в последнее время не имела своей эффективности. Поскольку такие формы взаимодействия общественности и милиции, как привлечение к проведению совещаний, участие в отборе кадров в милицию, оценка общественностью результатов деятельности милиции, почти не осуществлялись, их и положили в основу нового Закона «О Национальной полиции» как нормативного



акта, который в первую очередь регламентирует полицейскую, а не общественную деятельность.

Несмотря на это, законодательные основы возможного участия граждан в деятельности полиции все же определены Законом Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» от 22 июня 2000 года № 1835 III [5], в частности в статье 1 этого Закона, где указано, что «общественные формирования по охране общественного порядка и государственной границы могут быть созданы на основе общественной самодеятельности как сводные отряды общественных формирований, специализированные отряды (группы) содействия Национальной полиции для содействия в предотвращении и пресечении административных правонарушений и преступлений, защите жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также в спасении людей и имущества во время стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств» [5].

В связи с этим большой интерес представляет зарубежный опыт участия общественности в правоохранительной и правозащитной деятельности полиции и его адаптация в Украине. Несмотря на наличие специально созданных государственных институтов, основной профессиональной функцией которых является обеспечение общественного порядка и безопасности, а эта функция в большинстве стран мира возложена на полицию, привлечение общественности к полицейской деятельности является крайне необходимым и целесообразным по некоторым позициям: как вспомогательного субъекта полицейской деятельности, что в большинстве конфликтных ситуаций полицейский / гражданин выступают в роли определённого общественного арбитра; как субъекта, который контролирует деятельность полиции; как субъекта, который экономит бюджетные средства, направленные на охрану общественного порядка. Ведь иногда именно граждане, которые стали свидетелями правонарушения или знают о готовящемся преступлении, могут предоставить полиции неоценимую помощь в деле профилактики и расследования преступлений, а также под-

держания правопорядка на конкретной территории (прежде всего по месту жительства граждан). Неслучайно в большинстве стран упор в правоохранительной и правозащитной деятельности органов государственного управления делается прежде всего на предотвращении преступлений и других правонарушений с помощью общественности.

Первая в мире модель полицейской деятельности, основанная на поддержке и участии общественности, была введена Робертом Пилом в Великобритании в 1829 году. Тогда впервые было высказано мнение о том, что полицейская автономия – неоправданная стратегия. Полиция не может выполнять эффективно и своевременно свои обязанности, не опираясь на поддержку общественных объединений и жителей районов, которые обслуживают полицейские подразделения. Результатом такой политики стало создание так называемой новой полиции, которая тесно сотрудничала с населением [6, с. 160]. Сотрудничество между полицией и гражданами заключается в том, что между ними устанавливаются такие взаимоотношения, при которых они вместе решают проблемы борьбы с преступностью и поддержания правопорядка по месту жительства граждан. В таком случае, как верно отмечают некоторые исследователи, «срабатывает один из основных принципов функционирования полиции: общественная безопасность и правопорядок – общая забота государства и общества; полиция будет оказывать помощь только в тех случаях, когда усилий общественности недостаточно» [7, с. 11–13].

Надлежащее взаимодействие общественности с полицией может осуществляться исключительно на основании добровольности и организационной обеспеченности. Здесь следует отметить, что во многих странах органы полиции имеют структурные звенья (подразделения), персонал которых занимается исключительно взаимодействием с населением. Сотрудничество полиции и граждан осуществляется через различные общественные советы, комитеты, объединения, в состав которых входят представители профсоюзных, религиозных и других общественных объединений. Бесспорно, не все добровольные объединения

выдерживают проверку временем и эффективно работают, но в зарубежной практике есть немало жизненно устойчивых форм участия населения в работе полиции по борьбе с преступностью и поддержанию общественного порядка. Но очевидным остаётся то, что органы полиции должны поддерживать и стимулировать инициативу общественности к взаимодействию. Это должно проявляться в том, что инспектор полиции по связям с общественностью должен осуществлять такую работу: вести учёт граждан, которые привлекаются к охране общественного порядка и в разных формах взаимодействуют с полицией, такая информация должна носить публичный (открытый) характер, обнародоваться в СМИ, на официальных электронных страницах полиции, за исключением взаимодействия в сфере оперативно-розыскной деятельности; ходатайствовать перед разрешительными органами, о предоставлении преимущественного права ношения такими гражданами огнестрельного травматического оружия (в случае законодательного закрепления в Украине такого права граждан); ходатайствовать перед руководством полиции о поощрении данных граждан, в том числе о присвоении им государственных наград и отличий.

Выходя за пределы европейских стран, следует отметить опыт взаимодействия общественности и полиции в Японии, где уровень преступности довольно низкий, а не последними причинами этого являются высокое самосознание граждан и их эффективное сотрудничество с полицией. Для организационного обеспечения такого взаимодействия на каждом полицейском участке функционируют отделения Ассоциации предупреждения преступности, членом которой может стать каждый гражданин. Интересно, что в ассоциацию входят не только рядовые граждане, желающие сотрудничать с органами правопорядка, но и объединение лиц по профессиям, представители которых чаще других становятся жертвами преступных посягательств (водители общественного транспорта, работники банковской сферы, торговых сетей, авто-, мото-, велокурьеры и другие) или чаще всего предоставляют юридические правозащитные услуги – адвокаты. Члены ассоциации добро-



вольно вносят средства на ее развитие. Через территориальные контактные пункты Ассоциации граждане могут получить необходимую консультацию или действенную правовую помощь. Работники пунктов контакта тесно сотрудничают с персоналом полиции, особенно в случае совершения преступления или розыска исчезнувшего лица [6, с. 160].

Единичные попытки привлечения общественности к взаимодействию с полицией не дали бы должного эффекта, если бы не общенациональные программы взаимодействия общественности и полиции, которые принимаются и реализуются в Великобритании, Франции, Германии, США, а также направляются на действенное сотрудничество населения и органов правопорядка. Так, во многих европейских странах действует общественная организация «Останови преступника», которая помогает полиции в борьбе с преступностью, обеспечении надлежащего состояния правопорядка в регионах, проведении профилактической, превентивной, воспитательной, консультативной работы. Отделения этой общественной организации расположены на территории полицейских участков, что значительно улучшает сотрудничество членов организации с работниками полиции [8, с. 90].

Организацию и внедрение таких программ в Украине необходимо начинать с формирования и анализа общественного мнения о деятельности современной полиции. Положительный образ и высокие результаты деятельности, безупречная репутация и надлежащий уровень культуры – основные составляющие профессионального успеха полицейского, в том числе и в сфере коммуникации с населением и общественными формированиями.

С учётом анализа зарубежного опыта реализации отдельных форм общественного контроля за деятельностью полиции в целом ряде стран и в отдельных странах в частности становится возможно определить перспективные пути его внедрения в Украине, к которым следует отнести:

1) определение и нормативное закрепление оснований, форм и способов привлечения граждан к охране общественного порядка в новом Законе Украины «Об участии общественно-

сти в охране общественного порядка», который должен быть разработан и принят на замену Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» 2000 года;

2) определение в Законе «О Национальной полиции» одной из форм общественного контроля за деятельностью полиции – участия на добровольных началах граждан в охране общественного порядка, выявлении, фиксации и расследовании обстоятельств совершения правонарушений и преступлений, принятии мер по устранению причин и условий их совершения; а также определение и нормативное закрепление в нём организационных форм участия граждан в охране общественного порядка и порядка взаимодействия общественности с полицией;

3) разработку и принятие государственной и муниципальных программ участия общественности в охране общественного порядка и безопасности, которые должны определять действенные, а не формальные основания, формы и порядок такой деятельности, в том числе закреплять механизм взаимодействия полиции и общественности в этой сфере;

4) обеспечение государственной и муниципальной поддержки создания Ассоциации поддержки полицейской деятельности как общественной организации, которая создаётся на добровольных началах гражданами для участия в деятельности полиции, в том числе для улучшения предоставления полицейских услуг населению. Именно через сеть пунктов деятельности такой Ассоциации граждане могут получать консультационные услуги в сфере разрешительной и лицензионной деятельности полиции; доводит информацию о потребности граждан в полицейских услугах, например, усилении патрулирования мест с временно повышенным уровнем общественной вредности или опасности; информировать руководство полиции о фактах нарушения и злоупотребления должностным положением полицейскими и совершении ими коррупционных деяний; инициировать проведение личных встреч граждан с руководителями подразделений полиции; осуществлять отбор путём открытого голосования представителей общественности в обществен-

ных, консультационных, наблюдательных советах за деятельностью полиции и членов аттестационных комиссий по отбору и аттестации полицейских.

Выводы. Подытоживая, отметим, что оптимизация взаимодействия полиции с общественностью в контексте правоохранительной деятельности имеет основную цель – придать новый импульс позитивным отечественным практикам привлечения граждан в полицейскую деятельность, которые проверены временем, поддерживаться обществом и имплементировать передовой положительный опыт деятельности полицейских структур мира относительно форм, способов и процедур взаимодействия общественности с полицией, который внедрён в одной конкретно взятой стране и какой более менее адаптирован в тех странах, которые прошли схожие с Украиной этапы государственности и показывают перспективы своего развития.

Список использованной литературы:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Декларація про поліцію : Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 року № 690 (1979) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803.
3. Про Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19 вересня 2001 року // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.
4. Кодекс поведіння должностных лиц по поддержанию правопорядка : Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.



6. Долгополов А. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Долгополов. – К., 2008. – 268 с.

7. Бесчастный В. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку / В. Бесчастный, Г. Гребеньков // Віче. – 2013. – № 12. – С. 11–13.

8. Денисюк С. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові застави : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Ф. Денисюк. – К., 2010. – 393 с.

ИМПУЛЬСИВНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ И ПСИХИЧЕСКИЕ СОСТОЯНИЯ ЛИЦ, ПРОВОЦИРУЮЩИЕ ИХ СОВЕРШЕНИЕ

Александр ПРИЖБИЛО,

аспирант кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article is devoted to the analysis of the essence of impulsive crimes. In the process of the research of this topic the author itemizes mental states, in which the impulsive crimes are committed, and analyses each mental state. It is noted the issue in the process of crime qualification and sentencing, when the criminal justice system ignores some features of the subjective side of the crime, especially the emotional state of a person.

Key words: impulsive crimes, mental states, motivation, unconscious actions, alcohol intoxication, strong mental agitation, affect, mental disorders, emotions.

Аннотация

Статья посвящена анализу сущности импульсивных преступлений. В процессе исследования указанной темы автор перечисляет психические состояния, в которых совершаются импульсивные преступления, и дает анализ каждого из них. Отмечена проблема при квалификации преступлений и назначении наказаний, когда органами уголовной юстиции игнорируются некоторые признаки субъективной стороны преступления, особенно эмоциональное состояние лица.

Ключевые слова: импульсивные преступления, психические состояния, мотивация, неосознаваемые действия, алкогольное опьянение, сильное душевное волнение, аффект, психические отклонения, эмоции.

Постановка проблемы. В последние годы ученые уделяют мало внимания преступлениям с так называемыми переходными состояниями человеческой психики, не исключаяющими вменяемости, в частности преступлениям, совершаемым импульсивно. Малоисследованными являются мотивационная сфера таких преступлений и субъективные признаки лиц, которые их совершают. Поэтому на практике допускается много ошибок (как при квалификации преступлений, так и при вынесении наказаний).

Актуальность темы научной статьи обусловлена недостаточным исследованием и неоднозначной трактовкой поведения лиц, совершающих импульсивные преступления, действия которых носят противоречивый, экспрессивный характер. Также малоисследованными являются сам механизм совершения лицом импульсивного преступления и значение факта импульсивности для правоприменительной практики. При определении субъективной стороны преступления должны учитываться не только сознание, воля, но и эмоциональная сфера субъекта. Роль и значение бессознательного поведения в механизме совершения

преступления, которое способствует импульсивным действиям субъекта, до сих пор не получило должного освещения в юридической литературе, не говоря уже о законодательном регулировании.

Импульсивные преступления, механизм их совершения и психическое состояние личности импульсивного преступника, действенному компоненту которой свойственны элементы бессознательного поведения, исследовались в работах таких ученых, как Ю.М. Антонян, Н.Д. Гомонов, П.С. Дегель, В.М. Дремин, А.Ф. Зелинский, А.Л. Мартенко, А.В. Савченко, Ф.С. Сафуанов, А.Н. Шабунина.

Итак, **целью статьи** является исследование сущности и причин импульсивных преступлений; классификация и характеристика лиц, совершающих такой вид преступлений; характеристика психических состояний лиц, совершающих импульсивные преступления. Цель была поставлена при помощи общего метода системного анализа и специального метода психологической оценки ситуации, а также взаимодействия личности с этой ситуацией.



Изложение основного материала исследования. По мнению автора, импульсивным преступлением можно считать общественно опасное деяние, которое совершается субъектом преступления, когда он не в полной мере осознает мотивы и последствия своих действий, в бездумном, ярко выраженном экспрессивном состоянии. Лицо совершает импульсивное преступление без необходимого сознательного самоконтроля, когда существует реальная возможность осознать свои действия должным образом, то есть, когда «субъект должен был и мог «вложить» в свое поведение сознание и волю» [10, с. 60].

Импульсивные преступления совершаются с внезапным умыслом, когда между моментом возникновения такого умысла и моментом приведения в действие импульса нет разрыва во времени. В данном случае импульс – это эмоция, которая становится побудительной силой поступков и действий без их предварительного обдумывания и сознательного решения выполнить их. Импульсивные преступления совершаются при сложной борьбе чувств, тяжелых переживаниях, унижениях и сомнениях.

Исследуя теоретические основы концепции преступной деятельности в криминологии, В.Н. Дремин ставит вопрос о разграничении импульсивных движений, случайных действий и т. п. с деятельностью как системной последовательностью поведенческих актов, направленных на достижение конкретных результатов. «В данном случае нужно разграничивать психологическое содержание понятия «деятельность», которое используется при анализе поведения конкретного индивида, и социальное содержание деятельности, понимаемой как социальная практика. Именно психологическое содержание в понятие «преступная деятельность» вкладывал профессор А.Ф. Зелинский. Импульсивное телодвижение, получившее уголовно-правовую оценку как преступление, не вписывается в концепцию преступной деятельности индивида в психологическом смысле, хотя может быть следствием его психологических качеств и жизнедеятельности в целом как целостной личности. Как разновидность социальной практики подобные виды человеческих поступков также весьма распространены. Вместе с тем очевидно, что подобные деяния тесно

связаны с социально значимой предметной деятельностью конкретного человека и его внутренними переживаниями, эмоциями, потребностями» [3, с. 533].

Подобные мысли высказывает А.Л. Мартенко. Он отмечает, что «волевое поведение не является единственной формой поведенческой активности человека. Значительное место в его жизни занимает поведение стереотипное, привычное, а также импульсивное, когда желание (стремление) приводит к определенному действию без осознания возможных его последствий. Несомненно, что осознание фактической стороны собственного преступного поведения, тем более – его социального значения (общественной опасности), происходит в сфере сознания. Но в случаях импульсивности в структуре виновного поведения отсутствуют звенья осознания цели и принятия решения, импульсивное действие является стереотипизированным, стандартизированным. Стереотип формируется в процессе фиксации многократно повторяющихся факторов социальной среды, к которым у индивида возникает определенное отношение, а его действия приобретают признаки автоматизированности». Поэтому, как отметил А.Л. Мартенко, «импульсивные преступления не следует рассматривать как разновидность случайных (ситуативных), они закономерны для данного лица, а сам характер ситуативных обстоятельств позволяет судить, что является для нее криминогенным» [8, с. 12–13].

А.В. Савченко в монографии «Мотив и мотивация преступления» отмечает, что «нецелесообразно согласиться с некоторыми учеными-юристами, которые отрицают наказуемость импульсивных преступлений и относят их к рефлекторным и инстинктивным видам нервно-физиологических реакций. Это противоречит природе совершения действий, регулирование которых идет не на физиологическом, а на психическом уровне, когда происходит их одностороннее и суженное сознание» [10, с. 60].

Всеобъемлющую классификацию импульсивных преступлений предложил А.Ф. Зелинский. «В зависимости от того, какие психические состояния виновных лиц привели к ослаблению сознательного контроля и вызвали импульсивное поведение, различаются четыре вида импульсивных преступле-

ний: 1) совершенные в состоянии глубокого алкогольного опьянения; 2) аффективные, т.е. совершенные в состоянии сильного душевного волнения; 3) преступления лиц, находящихся в болезненном состоянии; 4) так называемые «парадоксальные», или «скоротечные» [5, с. 89]. Действительно, эти четыре вида психических состояний провоцируют и мотивируют импульсивное преступное поведение. Исходя из данной классификации, будет даваться характеристика лиц, совершающих импульсивные преступления, и будут описываться их психические состояния.

Криминогенная роль алкогольного опьянения не вызывает никаких споров. Среди лиц, виновных в насильственных преступлениях, часто фигурируют лица в состоянии алкогольного опьянения. Согласно статистическим данным, предоставленным Генеральной прокуратурой Украины за январь-июль 2016 года, почти 45% всех насильственных преступлений было совершено в состоянии алкогольного опьянения.

Сразу следует вспомнить, что опьянение бывает двух видов: физиологическое и патологическое. При физиологическом опьянении у лица ослабляется функционирование тормозных процессов нервной деятельности и самоконтроля. Обычное физиологическое опьянение наступает постепенно. Лицо осознает, что алкоголь одурманивает его, нарушает нормальное состояние психики, скорость реакции, координацию движений и тому подобное. Продолжая использовать такие вещества и средства, лицо приводит себя в состояние сильного опьянения, что, хоть и нарушает психические процессы, но не является болезненным состоянием.

Другое содержание имеет патологическое опьянение, которое может наступить для лица внезапно и даже при употреблении небольших доз алкоголя. Патологическое опьянение является болезненным состоянием, принадлежит к кратковременным психическим расстройствам и качественно отличается от тяжелой степени обычного бытового опьянения. Из-за патологического опьянения присутствуют психологический и медицинский критерии невменяемости [7, с. 110]. Поэтому в дальнейшем речь будет идти только об обычном физиологическом опьянении, которое не являет-



ся болезненным состоянием и не исключает вменяемости.

Бесспорно, не все преступления в состоянии алкогольного опьянения совершаются импульсивно. «Иногда они готовятся заранее, до опьянения, а осуществляются после употребления алкоголя. И хотя в момент реализации преступного намерения субъект плохо ориентировался в обстановке, его поведение было запрограммировано сознанием и волей, а поэтому носит не импульсивный, а волевой характер. С другой стороны, было бы неправильным считать, что только глубокое опьянение приводит к импульсивному общественно опасному поведению. Средняя и даже легкая степень опьянения, не устранив способности лица отдавать себе отчет в своих действиях, стимулируют влияние других факторов, ослабляющих сознательный контроль, в частности, сильного душевного волнения и психических расстройств» [5, с. 80].

Степень физиологического опьянения бывает разной. Иногда лица, совершившие преступление в состоянии сильного алкогольного опьянения, ссылаются на то, что совсем не помнят, как совершили преступление и чем были обусловлены их действия. Злоупотребление алкоголем действительно снижает самоконтроль человека, формирует нравственную неустойчивость, агрессивные мотивы, у него появляется неразборчивость в выборе средств для достижения различных антисоциальных целей. Вследствие ослабления самоконтроля, нарушения мысленных процессов поведение человека резко отличается от обычного, толкая на неожиданные, необъяснимые с позиций разума поступки. В связи с этим учеными ставится вопрос об осознании таким лицом своего поведения в момент совершения преступления, а также признание его вменяемым. Некоторые авторы придерживаются позиции, что состояние опьянения часто сливается с невменяемостью (А.Б. Сахаров, И.М. Твердая). В частности, И.М. Твердая указывает, что «при обосновании уголовной ответственности ученые пытаются доказать, что в момент совершения общественно опасного действия в состоянии глубокого опьянения, в действиях этих лиц отсутствует медицинский критерий невменяемости, и на этом основании считают та-

ких лиц вменяемыми» [11, с. 7]. На основе анализа данных психиатрической науки и судебной практики И.М. Твердая показывает ошибочность такой точки зрения, так как «в настоящее время наукой доказано, что глубокое поражение важнейших психических функций при глубоком опьянении входит в понятие временного расстройства душевной деятельности» [11, с. 7]. Такая позиция И.М. Твердой не совсем бесспорная. Во-первых, нет ни одной ссылки на научные исследования, где бы состояние глубокого опьянения расценивалось как временное расстройство психики (другое дело – патологическое опьянение). Во-вторых, большинство ученых в своих работах отмечают, что при физиологическом опьянении не наступают те существенные изменения в психическом состоянии лица, которые характерны для психического заболевания. В состоянии глубокого физиологического опьянения лицо не теряет в полной мере способности осознавать характер совершаемых действий и руководить ими [6, с. 157; 9, с. 188]. Словосочетание «в полной мере» может позволить нам приравнять состояние алкогольного опьянения к состоянию ограниченной вменяемости, где медицинским критерием будет так называемое психическое расстройство, не достигшее уровня психоза, но вместе с тем ограничивающее способность человека в полной мере осознанно руководить своими действиями во время совершения преступления. Но даже в этом нет смысла, так как юридический критерий ограниченной вменяемости будет также отсутствовать, ведь такие лица добровольно доводят себя до состояния опьянения, осознавая негативное влияние на свое поведение спиртных напитков. Они предусматривают характер своего возможного негативного поведения вследствие состояния опьянения и возможные его общественно опасные последствия.

«Для криминологического анализа алкоголизма, – пишет Ю.М. Антонян, – важно отметить, что алкоголизация сопровождается интеллектуальным снижением, расстройствами памяти, внимания, работоспособности и другими проявлениями алкогольной энцефалопатии. Значительно ослабляется контроль своего поведения, которое лишается сложности и опосредованно-

сти, все больше начинает побуждаться бессознательными мотивами. Многие исследователи при посталкогольных изменениях личности отмечают высокий уровень беспокойства, депрессии, бессилия, чувства постоянной усталости, низкую выносливость и фрустрацию, замкнутость и чувство изолированности, повышенную чувствительность, склонность к импульсивным реакциям на конкретные ситуации и т. д.» [1, с. 75].

Таким образом, в состоянии алкогольного опьянения субъект не может в полной мере адекватно оценивать конкретную жизненную ситуацию. У субъекта отсутствует должное представление не только о ситуации, но и о том смысле, который он в нее вкладывает, что свидетельствует о наличии импульсивного поведения. Мотивом такого поведения является безрассудная, порой бессмысленная решимость осуществить противоправный акт, выражающийся в необдуманном общественно опасном деянии.

Состояние сильного душевного волнения – юридический термин, который содержится в Уголовном кодексе Украины и означает психическое состояние человека, характеризующееся кратковременным и интенсивным развитием, сильными и глубокими эмоциональными переживаниями, которые сужают сознание и снижают контроль за действиями. В таком состоянии психическая деятельность становится односторонней через единое стремление осуществить свое намерение. Все силы организма мобилизуются ради проявления реакции на внешний раздражитель. «Все это придает возникшей ситуации острый, скоротечный, напряженный, экстраординарный характер, провоцирующий высвобождение у субъекта из-под контроля сознания импульсивных действий без их надлежащей интеллектуальной обработки, какого-либо прогноза относительно дальнейшего развития событий» [12, с. 298]. Состояние сильного душевного волнения протекает под влиянием аффекта. Аффект – это психическое состояние, сопровождающееся реакцией на внешний раздражитель и приводящее к сужению сознания. Аффект, по мнению автора, шире, чем понятие «сильное душевное волнение», и охватывает его. Это объясняется тем, что законодатель вложил в понятие



сильного душевного волнения реакцию на противозаконное насилие, систематическое издевательство или тяжкие оскорбления со стороны потерпевшего. Аффект, в свою очередь, – это реакция на любой значимый для лица внешний раздражитель.

Как и состояние алкогольного опьянения, аффект также бывает физиологическим и патологическим. Импульсивные преступления возможны только при условии наличия сильного душевного волнения, которое протекает на фоне физиологического аффекта, так как патологический аффект исключает вменяемость лица.

А.Ф. Зелинский считает, что преступления в состоянии аффекта могут быть или не быть импульсивными. «Все зависит от степени сужения сознания. Когда деяние приобретает импульсивный характер, то оно не может быть одновременно волевым. С другой стороны, трудно безоговорочно согласиться с тем, что импульсивное поведение немотивированно и неосознанно. Хотя оно и не является волевым, но внутренне такое поведение регулируется мотивами, которые определяют главным образом неосознаваемые установки. Происходит смещение диспозиционных уровней, в результате чего доминирующее положение приобретает неосознаваемая психологическая установка. Но это не означает, что все элементы поступка выходят из-под контроля сознания. Последнее фиксирует фактическую сторону действия, но искаженно воспринимает ситуацию и, главное, не осмысливает социальную значимость деяния, его цели, последствия, правовые и моральные санкции за его совершение, а также возможные альтернативы удовлетворения возникшей потребности. Поэтому нельзя однозначно ответить на вопрос о том, является импульсивное общественно опасное деяние, совершенное в состоянии физиологического аффекта, осознанным или неосознанным. В одном отношении оно осознанно, в другом – неосознанно. Но в детерминации поступка сознание носит подчиненный характер, уступая место бессознательному психическому» [5, с. 81–82].

Импульсивные преступления лиц, находящихся в болезненном состоянии, обусловлены психическими аномалиями, которые не исключают вменяемости. «По свидетельству специалистов, –

пишет А.Ф. Зелинский, – пограничные формы нервно-психических расстройств приводят к социальной дезадаптации, при которой наблюдаются различная по степени выраженности дезорганизация личности, снижение прогностических способностей, усиление эгоистических тенденций» [5, с. 84].

Согласно исследованиям М.И. Еникеева среди лиц, направленных на судебно-психиатрическую экспертизу в связи с совершением преступлений и признанных вменяемыми, установлены такие виды психических аномалий: поражение центральной нервной системы органического происхождения (18,66%), психопатические черты характера (18,24%), поражение центральной нервной системы травматического происхождения (18,04%), хронический алкоголизм (16,06%) [4, с. 91].

Болезненные состояния психики искажают информацию, поступающую извне. Но, несмотря на это, за импульсивными действиями таких лиц стоят личностная ориентация и внутренние психические установки, а также возможность, пусть и ограниченная, руководить своими действиями и понимать их содержание. Именно поэтому такие лица признаются вменяемыми и несут ответственность за преступления.

Стимулами импульсивного противоправного поведения могут служить и иные болезненные состояния, помимо психических аномалий. Почти у всех людей, страдающих тяжкими заболеваниями (влекущими опасность для жизни), наблюдается чувство депрессии, страха, тревоги, иногда – агрессии. Такие болезни могут провоцировать сильную телесную и душевную усталость. Возникающая при этом повышенная раздражительность приводит иногда к импульсивному противоправному поведению. Можно предположить, что тяжкие неизлечимые болезни (туберкулез, онкология) приводят к «невротизации» личности и увеличению опасности психологических срывов. При этом источники таких стрессов не всегда осознаются людьми.

Последний вид импульсивных преступлений – «парадоксальные», или «скоротечные», преступления. По структуре своей мотивации они самые сложные. Такие преступления совершаются без каких-либо очевидных причин, поэтому объяснить их довольно трудно.

Нелогичность такой группы преступлений ставит в тупик практикующих юристов, оставляя открытым вопрос о том, существуют ли вообще их мотивы. А.В. Савченко считает, что «в основе «парадоксальных» преступлений находятся импульсы, исходящие из подсознания, отвечая психологической установке виновного. Именно эти побуждения и являются мотивами» [10, с. 62].

То есть психологическая установка как неосознанное психическое состояние предрасполагает субъекта к определенной активности в определенной ситуации. Наличие у человека психологической установки позволяет ему реагировать конкретным способом на ту или иную ситуацию. Поэтому именно из-за того, что психологическая установка не осознается, и совершаются «парадоксальные» импульсивные преступления – нелепые и порой совершенно необъяснимые.

Выводы. Анализируя вышеизложенное, следует отметить, что импульсивные преступления могут совершаться не только в отдельных, но и в смешанных психических состояниях. Например, состояние аффекта может сопровождаться сильным алкогольным опьянением, а лица с болезнями центральной нервной системы травматического происхождения могут совершить преступления в состоянии сильного душевного волнения. Фактическая сторона импульсивных преступлений, хоть и не в полной мере, но все же отражается в сознании более или менее отчетливо, но последствия не осознаются. Не осмысливаются и результаты действия, и средства их достижения. Нет выраженного этапа принятия решения. Органам уголовной юстиции для правильной квалификации преступлений, носящих импульсивный характер, для справедливого наказания и для соблюдения принципа субъективного вменения необходимо учитывать каждый нюанс субъективной стороны преступления, в том числе и эмоции, которые и являются внутренним побуждением к совершению импульсивных преступлений.

Список использованной литературы:

1. Антонян Ю.М. Преступность и психические аномалии / Ю.М. Антонян, С.В. Бородин. – М., 1987. – 216 с.



2. Алексеев А.И. Криминология. Курс лекций / А.И. Алексеев. – М. : Щит-М, 1999. – 340 с.

3. Дремин В.Н. Теоретические основы концепции преступной деятельности в криминологии / В.Н. Дремин // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. – Вип. 64 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Юридична література 2012. – С. 530–534.

4. Еникеев М.И. Основы судебной психологии: психические свойства личности – М.И. Еникеев. – М., 1982. – 124 с.

5. Зелинский А.Ф. Осознаваемое и неосознаваемое в преступном поведении / А.Ф. Зелинский. – Х. : Вища школа, 1986. – 168 с.

6. Кримінальне право України: Загальна частина : [підручник] / [М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін.]; за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 480 с.

7. Кримінальне право України. Загальна частина : [підручник] / [Ю.В. Александров, В.І. Антипов, М.В. Володько та ін.]; за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. – 3-ге вид., переробл. та допов. – К. : Юридична думка, 2004. – 352 с.

8. Мартенко О.Л. Психологічний аналіз окремих кримінально-правових понять (за чинним КК України) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 09.00.06 «Юридична психологія» / О.Л. Мартенко ; НАН України. – К., 2005. – 21 с.

9. Родіонова Т.В. Відповідальність за злочини, вчинені в стані сп'яніння / Т.В. Родіонова // Правова держава: юридичне видання. – Вип. 8 / редкол.: Є.Л. Стрельцов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Н.А. Москаленко. – 2005. – С. 250–255.

10. Савченко А.В. Мотив і мотивація злочину: [монографія] / А.В. Савченко. – К. : Атіка, 2002. – 144 с.

11. Твердая И.Н. Значение состояния опьянения для уголовной ответственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / И.Н. Твердая. – М., 1970. – 24 с.

12. Романов В.В. Юридическая психология : [учебник] / В.В. Романов. – 5-е издание, перераб. и дополн. – М. : Юрайт, 2012. – 544 с.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Богдан РЕБРИШ,

аспирант кафедры международного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article presents the theoretical and legal research of relationships that result from unfair competition considering the subject of Ukrainian conflict of laws regulation. Paid attention on the differences in legal settlement mechanism of public and private legal collisions arising between several legal systems. Demonstrated modern trends of legal regulation of cross-border relations, which have a distinct public interest in private international law of foreign countries. Compared to domestic doctrinal approaches of qualification relations arising from unfair competition, whereby made the conclusions of the possibility adoption into national legislation conflict rules that establish choosing the appropriate law in the regulation of obligations arising as a result of unfair competition with a foreign element.

Key words: transnational unfair competition, private legal relationships of unfair competition, public legal relations of unfair competition, protection from unfair competition, subject of private international law.

Аннотация

В статье проведено теоретико-правовое исследование отношений, возникающих в результате недобросовестной конкуренции, с учётом предмета регулирования коллизионного права Украины. Акцентируется внимание на различиях юридического механизма разрешения публично-правовых и частноправовых коллизий, возникающих между несколькими правовыми системами. Продемонстрированы тенденции современного правового регулирования трансграничных отношений, содержащих ярко выраженный публичный интерес, в международном частном праве иностранных государств. Проведено сравнение отечественных доктринальных подходов квалификации природы отношений защиты от недобросовестной конкуренции, на основании чего сделаны выводы о возможности введения в национальное законодательство коллизионных норм, устанавливающих правила выбора надлежащего правового порядка при регулировании обязательств, возникающих в результате недобросовестной конкуренции с иностранным элементом.

Ключевые слова: транснациональная недобросовестная конкуренция, частноправовые отношения недобросовестной конкуренции, публично-правовые отношения недобросовестной конкуренции, защита от недобросовестной конкуренции, предмет международного частного права.

Постановка проблемы. Стремительное развитие международного частного права (далее – МЧП) в условиях глобализации обуславливает необходимость пересмотра традиционных доктринальных подходов ко многим ключевым понятиям и институтам этой отрасли юридической науки. Прежде всего это касается расширения сферы регулирования коллизионного права, в частности распространения МЧП на отношения с иностранным элементом, которые ранее рассматривались как исключительно публично-правовые, или отношения, возникшие относительно недавно в результате появления новых технологий. Поскольку недобросовест-

ная конкуренция (далее – НК) сегодня все больше приобретает трансграничный характер и связывает правовые порядки Украины с правовыми порядками других государств, перед наукой и практикой последовательно возникает вопрос о возможности регулирования трансграничных отношений защиты от НК на основании специальных норм коллизионного права Украины.

Актуальность темы исследования обусловлена отсутствием в отечественной науке исследований, посвящённых проблемам регулирования смешанных (публично-правовых и частноправовых) отношений отрасли МЧП. В то же время отсутствие



специальных коллизионных норм в законодательстве Украины относительно трансграничной НК приводит на практике к тому, что отечественные суды не квалифицируют такие отношения как частноправовые, осложнённые иностранным элементом, и рассматривают такие дела исключительно в рамках национального конкурентного законодательства.

Вопросы коллизионно-правового регулирования отношений защиты от НК в Украине были предметом только одной отечественной научной статьи, автором которой является И.М. Проценко [1]. Тем не менее в зарубежной науке МЧП проблемами коллизионно-правового регулирования отношений защиты от НК занимались преимущественно такие учёные, как В. Венглер (W. Wengler), М.Н. Вознесенский, В. Вурмнест (W. Wurmnest), А. Дайер (A. Dyer), Н.Г. Маскаева, Х.Д. Пирцхалава, И. Роде (E. Rohde), Т. Розенканс (T. Rosenkranz), К. Троллер (K. Troller), В.В. Каширский, К.И. Трубинова, М. Хелнер (M. Hellner), С. Франк (S. Francq).

Итак, **целью статьи** является определение характера отношений, возникающих в результате трансграничной НК, а также выяснение возможности их регулирования в Украине на основании норм МЧП.

Изложение основного материала исследования. Согласно наиболее устоявшейся и общепринятой в современной науке международно-частного права точки зрения как предмет МЧП рассматриваются лишь *частноправовые отношения*, осложнённые иностранным элементом, поскольку метод правового регулирования данной отрасли права может преодолевать исключительно коллизии частного материального права нескольких государств [2, с. 12]. Поддерживая эту позицию, А.Т. Мовсисян отмечает, что принципиальное отличие частноправовых отношений с иностранным элементом от публично-правовых отношений с иностранным элементом состоит в том, что в последнем случае перед правоприменительным органом

не возникает вопрос о выборе компетентного права, следовательно, коллизионное регулирование отсутствует. Публично-правовые нормы в пределах территории конкретного государства применяются непосредственно и императивно. Однако в сфере частного регулирования наличие иностранного элемента в частноправовых отношениях приводит к тому, что государство допускает регулирование таких отношений не только нормами отечественного («своего»), но и иностранного права [3, с. 21].

Следует отметить, что схожие доктринальные подходы характерны для многих европейских научных школ. Учёные акцентируют внимание на различиях в применении судебными и административными органами национального конкурентного права и МЧП в этой сфере. Например, антимонопольные ведомства большинства государств лишены прямой компетенции применять иностранное антимонопольное право в части, касающейся публичных отношений, и поэтому в таких случаях государственные органы обязаны руководствоваться исключительно нормами национального или наднационального законодательства. Напротив, в сфере частных отношений суды призваны применять иностранное антимонопольное право, однако в этом случае возникает вопрос об условиях и пределах такого применения [4, с. 652]. Тем не менее иностранные учёные справедливо отмечают, что в тех правовых системах, где отношения защиты от НК являются публично-правовыми и регулируются нормами исключительно публичного права (например, Швеция), коллизионно-правовой вопрос перед судами просто не возникает [5, с. 132].

Однако характер правоотношений не зависит исключительно от воли законодателя, гражданско-правовые отношения существуют объективно, они имеют такой «естественный генный код», как юридическое равенство участников, их свободное волеизъявление и имущественная самостоятельность. Поскольку характер этих отно-

шений является естественным, задача законодателя состоит именно в познании природной сути этих отношений и установлении адекватного ей регулирования [6, с. 41].

Как отмечает в своём исследовании украинский профессор А.А. Мережко, выявление в трансграничных отношениях частноправовых начал позволит законодателю и правоприменительным органам преодолеть «юридический национализм» МЧП в определённых сферах, который заключается в замкнутости национальной правовой системы по причине подчинения правоотношений с иностранным элементом исключительно закону страны суда (*lex fori*) [7, с. 302].

Необходимо отметить, что представители европейских и американских правовых школ достаточно давно говорят о возможности применения коллизионных норм к правоотношениям трансграничной НК¹. Более того, большинство специалистов сегодня склоняются к мысли, что в рассматриваемой ситуации возникает коллизионная проблема, которая должна решаться именно с помощью методов, используемых МЧП. Европейская частноправовая литература, посвящённая вопросам конкурентного права, как правило, не содержит глубокого анализа публично-правовых и частноправовых аспектов отношений, возникающих в результате недобросовестной конкуренции, поскольку на уровне национального законодательства в большинстве стран НК считается частноправовым институтом [8, с. 213].

В Украине необходимость «выявления»² в трансграничных отношениях защиты от НК частноправовых основ диктуется чёткими законодательными предписаниями. В частности, в соответствии с преамбулой Закона Украины «О международном частном праве» этот Закон устанавливает порядок регулирования *частноправовых отношений*, которые хотя бы через один из своих элементов связаны с одним или несколькими правопорядками, другими, нежели украинский правопорядок. В ст. 1 этого Закона последовательно отмечается, что частноправовые отношения – это отношения, основанные на принципах юридического равенства, свободного волеизъявления, имущественной самостоятельности, субъек-

¹ См. например: Sheldon O. The Choice of Law in Multistate Unfair Competition: A Legal-Industrial Enigma / O. Sheldon // Harvard Law Review. – 1947. – V. 60. – P. 1315–1323; W. Wengler. Laws concerning Unfair Competition and the Conflict of Laws / W. Wengler // The American Journal of Comparative Law. – 1955. – V. 2 – P. 167–188.

² Для применения иностранного или отечественного конкурентного права.



тами которых являются физические и юридические лица [9].

Таким образом, коллизийное законодательство Украины содержит чёткие конститутивные признаки, наличие которых является необходимым условием отнесения конкурентных правоотношений к предмету регулирования МЧП: 1) это должны быть частноправовые отношения, участниками которых являются физические и юридические лица; 2) это должны быть международные правоотношения или правоотношения с иностранным элементом.

Сегодня многие исследователи отмечают несовершенство критериев, закреплённых законодательно, и предлагают более гибкие, оценочные подходы, в частности предлагается в качестве обязательного признака частноправовых отношений использовать *интерес*, который лежит в основе разграничения регулирования двух подсистем права. Однако мы поддерживаем с точки зрения В.И. Борисовой касательно того, что в современных условиях интерес не может быть универсальным критерием разграничения частного и публичного права, а также отношений, регулируемых ими, поскольку в некоторых случаях именно формальный критерий, а именно способ построения и регулирования юридических отношений, помогает разграничить систему частного и публичного права [10, с. 81]. В этом контексте заслуживающими внимания представляются идеи некоторых учёных о целях законодательного регулирования отношений НК, направленных одновременно на защиту частных и публичных интересов. Именно такой подход закреплён в нормативно-правовых актах ЕС, регулирующих НК и недобросовестную коммерческую практику в государствах-членах. Отмечается, что данные акты направлены и на предотвращение, и на защиту публичных интересов от дискриминационных последствий недобросовестной рекламы [11], защиту экономических интересов потребителей от недобросовестной коммерческой деятельности [12], а также обеспечение нормального функционирования рыночной экономики [13].

Таким образом, расширение целей законодательства в сфере НК приво-

дит к сближению его с другими отраслями права, такими как, например, хозяйственное, административное или даже уголовное право [14, с. 11]. Безусловно, в каждой стране система норм защиты от НК имеет особенности. В частности, в североевропейских государствах нормы ценообразования, рекламы, защиты прав потребителей и НК составляют отдельную отрасль права с собственным инструментарием правовой охраны. В то же время в Германии и Бельгии отдельные вопросы, связанные, в частности, с защитой прав потребителей, интегрированы в рамки права НК [15, с. 123].

Несмотря на различия в моделях гражданского регулирования, *отношения, связанные с защитой от НК*, участниками которых являются частные лица, рассматриваются в большинстве европейских государств как невластные. И увеличение при этом соответствующих судебных дел, связанных с защитой частно-публичных интересов, не меняет в законодательстве ЕС и национальном законодательстве государств-членов механизм регулирования трансграничной НК и, как следствие, не позволяет исключить НК из-под действия МЧП.

Тем не менее современная доктрина права не даёт однозначного ответа на вопрос о том, каковы по своей сути отношения защиты от НК. По мнению В.И. Еременко, нормы о прекращении НК относятся к категории частноправовых, так как регулируют отношения применения, как правило, мер гражданско-правовой ответственности [16, с. 299]. Иного мнения придерживается С.С. Валитов, который утверждает, что законодательство о защите от НК регулирует публично-правовые отношения, возникающие между субъектами хозяйствования в связи с экономической конкуренцией на товарных рынках [17, с. 10].

И все же большинство специалистов, например Д.И. Серегин, И.А. Шумило, защиту от НК рассматривают как отношения смешанного характера [18, с. 56; 19, с. 13], а регулирующий соответствующие отношения правовой институт – содержащим нормы, которые традиционно относят к гражданскому, административному, хозяйственному, уголовному, финансовому и другим отраслям права [20, с. 124].

Безусловно, Н.Н. Корчак правильно отмечает, что положения конкурентного законодательства, с помощью которого регулируются взаимоотношения между антимонопольными органами и субъектами хозяйствования, характеризуют вертикальный тип отношений [21, с. 149]. Например, Высший хозяйственный суд Украины в одном из своих решений чётко указал, что, исходя из предписаний Закона Украины «О защите от недобросовестной конкуренции», Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» и ГК Украины, отношения, связанные с осуществлением Антимонопольным комитетом Украины (далее – АМКУ) своих задач в формировании и реализации конкурентной политики, в том числе с *рассмотрением этим Комитетом дел о НК, не являются гражданско-правовыми* [22]. Также, по нашему мнению, публично-правовыми по своему содержанию являются трансграничные отношения привлечения органами государственной власти за НК участников внешнеэкономической деятельности к ответственности, предусмотренной ст. ст. 245, 389 Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХК Украины) и ст. 31 Закона Украины «О внешнеэкономической деятельности» и Законом Украины «О защите национального товаропроизводителя от демпингового импорта».

Отметим, что такая позиция логически вытекает из особенности *субъектного состава* в частноправовых и публично-правовых отношениях, поскольку участниками публичных отношений преимущественно являются субъекты публичного права. Однако необходимо иметь в виду, что не всегда участие субъекта публичного права в отношениях защиты от НК свидетельствует о наличии публично-правовых отношений. Например, АМКУ в своём письме указывает, что в случае совершения органами власти или органами местного самоуправления действий, связанных с НК, в интересах субъектов хозяйствования такие действия указанных органов при наличии соответствующих признаков могут быть квалифицированы в соответствии со ст. 15 или ст. 18 Закона Украины «О защите экономической конкуренции». При этом при наличии необхо-



димых доказательств субъект хозяйствования, в интересах которого осуществлялись указанные действия, может быть привлечён к ответственности за НК [23]. Из этого можно сделать вывод, что для признания отношений защиты от НК публичными обязательным их участником должно быть лицо, которое вступает в них именно для осуществления предоставленных ему публично-властных полномочий [24, с. 145].

В связи с этим, по нашему мнению, Киевский апелляционный хозяйственный суд по Делу № 05-6-45/58 неправильно квалифицировал отношения привлечения АМКУ предприятия к хозяйственно-правовой ответственности за НК как частные, осложнённые иностранным элементом [25]. Очевидно, что по делам об обжаловании решений АМКУ или его отделений хозяйственные суды руководствоваться положениями Закона Украины «О международном частном праве» не могут, поскольку спорные отношения являются исключительно публично-правовыми, даже если они осложнены иностранным элементом и подлежат рассмотрению хозяйственными, а не административными судами Украины.

С другой стороны, не лишена оснований и позиция учёных, считающих, что отношения защиты от НК являются частноправовыми по своему содержанию, поскольку возникают исключительно между субъектами хозяйствования, а также между субъектами хозяйствования и потребителями, другими юридическими и физическими лицами. При этом самое главное, что эти отношения основаны на юридическом равенстве, имущественной самостоятельности участников и частной инициативе [26, с. 238].

Таким образом, совершение НК, в соответствии с законодательством Украины, порождает 2 группы отношений. К первой группе относятся те из них, где в качестве одного из участников выступает государство в лице его компетентных органов. Эти отношения имеют властно-подчинённый характер, и они урегулированы нормами отраслей публичного права (административного, хозяйственного, уголовного и др.). Например, публичными являются отношения привлечения органами АМКУ к административной

ответственности за НК, которая предусмотрена ст. 164-3 Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Вторую группу составляют отношения, в которых в качестве обеих сторон выступают лица частного права. Эти отношения характеризуются юридическим равенством сторон, и они регламентированы нормами отрасли частного права – гражданско-правовыми нормами о защите от НК. Частными, к примеру, являются отношения привлечения виновного лица за причинение вреда НК к гражданско-правовой ответственности, предусмотренной нормами гражданского законодательства Украины.

Сегодня в Украине возможность защиты прав и законных интересов частных лиц, которым причинён ущерб в результате НК, обеспечивается нормами, содержащимися в Гражданском кодексе Украины (далее – ГК Украины) и специальных Законах об интеллектуальной собственности («Об охране прав на знаки для товаров и услуг» от 15 декабря 1993 года, «Об охране прав на указание, происхождения товаров» от 16 июня 1999 года, «Об авторском праве и смежных правах» в редакции от 11 июля 2001 года, «Об охране прав на промышленные образцы» от 15 декабря 1993 года и т. д.).

Перечень способов защиты гражданских прав и интересов содержится в ч. 2 ст. 16 ГК Украины. И хотя, по мнению многих учёных, перечень имеет существенные недостатки, даже в таком виде он ориентирует потерпевшего на возможные средства защиты своих прав и интересов, в том числе нарушенных в результате противоправных действий в сфере конкуренции [27, с. 340].

Наиболее распространённым в литературе является разделение указанных способов на: 1) *меры защиты*; 2) *меры ответственности*. Разница между ними заключается в характере воздействия на нарушителя. В частности, применение мер ответственности всегда влечёт ухудшение его имущественного положения, по сравнению с тем, которое существовало до нарушения. Это объясняется тем, что меры ответственности, в отличие от мер защиты, предусматривают осуществле-

ние компенсационной функции – неблагоприятные последствия у пострадавшего ликвидируются за счёт имущественных потерь ответственного лица. Итак, мерами ответственности из перечисленных в ст. 16 ГК Украины способов защиты являются возмещение убытков и другие способы возмещения имущественного ущерба, а также возмещения морального (неимущественного) вреда. Другие же способы защиты, перечисленные в соответствующей статье, являются мерами защиты [28, с. 20].

В связи с тем, что негативным последствием правонарушений в сфере конкуренции зачастую являются причинения такого ущерба, который не связан с выполнением договорных обязательств, речь будет идти именно об ответственности из внедоговорных обязательств (деликтная ответственность). Этот способ защиты детально регламентирован в гл. 82 ГК Украины. В частности, в первоначальной редакции Закона Украины «О защите от недобросовестной конкуренции» указывалось, что совершение действий, определённых этим законом как НК, влечёт за собой гражданскую ответственность в случаях, предусмотренных законом (ст. 20) [29, с. 42]. Сегодня аналогичное положение можно найти, например, в ст. 37 ХК Украины. Согласно ст. 24 Закона Украины «О защите от недобросовестной конкуренции» лица, которым причинён ущерб в результате совершения действий, определённых этим законом как НК, могут обратиться в суд с иском о его возмещении [30]. Согласно ч. 8 ст. 15 Закона Украины «О защите прав потребителей» убытки, причинённые потребителю недобросовестной рекламой, подлежат возмещению виновным лицом в полном объёме. При этом ст. 19 Закона предусматривается запрет нечестной предпринимательской практики, которая включает также и НК [31].

Что касается мер защиты, то, в отличие от мер ответственности, первые могут применяться к нарушителю как в судебном, так и в административном порядке. Хотя кроме предписаний ст. 16 ГК Украины, для восстановления прав, нарушенных НК, следует руководствоваться положениями ст. 432 ГК Украины «Защита прав интел-



лектуальной собственности судом» и нормами специальных законов об интеллектуальной собственности. Например, положение закона о «прекращении действия, нарушающего право» (п. 3 ч. 2 ст. 16 ГК Украины) может быть использовано для подачи иска о запрете неправомерной сравнительной рекламы. К тому же в сфере конкуренции может использоваться и такой способ, как прекращение действия, создающего угрозу нарушения права. Однако в таком случае следует руководствоваться положениями гл. 8 ГК Украины, направленными на предупреждение причинения вреда имуществу физических и юридических лиц. Такая мера защиты, как восстановление положения, существовавшего до нарушения (п. 4 ч. 2 ст. 16 ГК Украины), проявляется в официальном опровержении за счёт нарушителя распространённых им ложных, неточных или неполных сведений (ст. 26 Закона Украины «О защите от недобросовестной конкуренции») [32, с. 134–135].

Учитывая сказанное, можно утверждать, что *отношения прекращения НК и привлечения к гражданско-правовой ответственности за НК* путём применения мер защиты и мер гражданско-правовой ответственности являются частноправовыми по своей сути, поскольку в их основе лежит юридическое равенство, свободное волеизъявление и имущественная самостоятельность их участников.

Комплексный характер отношений, возникающих в результате НК, при наличии в них иностранного элемента неизбежно приводит к необходимости решения, сложного с теоретической и практической точки зрения, о возможности коллизионно-правового регулирования в этой сфере. Проблема применения коллизионных норм в сфере правоотношений, имеющих смешанный (частно-публичный) характер, в том числе и в сфере правоотношений НК, не была предметом анализа отечественных учёных-коллизионистов.

На наш взгляд, коллизионно-правовое регулирование трансграничной НК возможно и необходимо в силу их частноправовой природы. Очевидно, что *соблюдение государственного публичного интереса* в таких случаях возможно за счёт известных институ-

тов МЧП, охраняющих национальный правопорядок от возможных негативных последствий применения иностранного права и обеспечивающих применение украинского конкурентного законодательства. В частности, подобного рода функции могут выполнять оговорка о публичном порядке, институт сверхимперативных норм, институт запрета обхода закона, а также односторонние коллизионные нормы. Кроме того, возможность применения иностранного права на территории соответствующего государства во всех случаях устанавливается национальным правом.

Выводы. Проведенный выше анализ некоторых теоретических проблем коллизионно-правового регулирования отношений, возникающих в результате трансграничной НК, позволяет нам сделать следующие выводы: 1) правовые нормы защиты от НК в Украине образуют *комплексный правовой институт, а отношения, входящие в сферу его регулирования, имеют смешанную (публично- и частноправовую) природу*; 2) *публично-правовыми* в сфере защиты от НК есть те отношения, в которых обязательным участником является лицо, осуществляющее предоставленные ему публично-властные полномочия; 3) *отношения прекращения НК и привлечения к гражданско-правовой ответственности за НК* путём применения мер защиты и мер гражданско-правовой ответственности являются частноправовыми по своей сути, поскольку в их основе лежит юридическое равенство, свободное волеизъявление и имущественная самостоятельность их участников; 4) *частноправовые отношения защиты от НК, осложнённые иностранным элементом*, порождают коллизию права и требуют соответствующего коллизионно-правового регулирования в Украине; 5) практика применения общих коллизионных правил Закона Украины «О международном частном праве» к отношениям трансграничной конкуренции не учитывает особенностей таких отношений, что в конечном счёте противоречит целям самого коллизионного регулирования; 6) оптимальным решением этой проблемы является принятие в законодательстве Украины специальных коллизионных норм в сфере трансграничной НК.

Список использованной литературы:

1. Проценко І.М. Деякі аспекти вибору права для регулювання зобов'язань, що виникли внаслідок недобросовісної конкуренції / І.М. Проценко // Юридичний журнал. – 2003. – № 11. – С. 24–26.
2. Международное частное право : [учебник для бакалавров] / [Н.Н. Викторова, Г.К. Дмитриева и др.] ; ред. Г.К. Дмитриева. – М. : Проспект, 2015. – 392 с.
3. Мовисян А.Т. Правовое регулирование наследственных отношений, осложнённых иностранным элементом, в России и Армении : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / А.Т. Мовисян. – М, 2015. – 213 с.
4. Möllers T.M.J. The Enforcement of Competition Law in Europe / T.M.J. Möllers, A. Heinemann. – Cambridge : Cambridge University Press. – 2010. – 740 p.
5. Nuyts A. International Litigation in Intellectual Property and Information Technology / A. Nuyts. – Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2008. – 336 p.
6. Довгерт А.С. Сучасні приватноправові реформи в Україні з огляду на формування всевітнього цивільного права / А.С. Довгерт // Університетські наукові записки. – 2009. – № 2. – С. 41–50.
7. Мережко О.О. Проблеми теорії міжнародного публічного та приватного права / О.О. Мережко. – К. : Юстиніан, 2010. – 320 с.
8. Hilty R.M. Law Against Unfair Competition: Towards a New Paradigm in Europe? / R.M. Hilty, F. Henning-Bodewig. – Berlin : Springer. – 2007. – 271 p.
9. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23 червня 2005 року № 2709 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 32. – Ст. 422.
10. Борисова В.І. Тенденції розвитку цивільного права як галузі приватного права / В.І. Борисова // Приватне право. – 2013. – № 1. – С. 81–93.
11. Directive (EC) of the European Parliament and of the Council concerning misleading and comparative advertising



No 2006/114/EC of December 12, 2006 // Official Journal of the European Union. – 2005. – V. 48. – P. 21–27.

12. Directive (EC) of the European Parliament and of the Council concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market No 2005/29/EC of May 11, 2005 // Official Journal of the European Union. – 2006. – V. 49. – P. 22–39.

13. Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II) No 864/2007 of July 11, 2007 // Official Journal of the European Union. – 2007. – V. 50. – Pp. 40–49.

14. De Vrey R.W. Towards a European Unfair Competition Law: A Clash Between Legal Families: a Comparative Study of English, German and Dutch Law in Light of Existing European and International Legal Instruments / R.W. De Vrey. – Leiden : BRILL, 2006. – 380 p.

15. Stuyck J. Unfair competition law in EU in the years to come / J. Stuyck // European Private Law: Current Status and Perspectives. – 2011. – № 1. – P. 107–133.

16. Еременко В.И. Правовое регулирование конкурентных правоотношений в России и за рубежом : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / В.И. Еременко. – М., 2001. – 457 с.

17. Валітов С.С. Становлення та розвиток антимонопольно-конкурентного законодавства України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / С.С. Валітов. – Донецьк : Б.в., 2010. – 29 с.

18. Серегин Д.И. Недобросовестная конкуренция как правовая категория : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Д.И. Серегин. – М., 2002. – 159 с.

19. Шуміло І.А. Відповідальність за порушення законодавства про захист конкуренції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / І.А. Шуміло ; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2001. – 18 с.

20. Безух О.В. Місце конкурентного права у системі права України / О.В. Безух // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 2. – С. 124–128.

21. Корчак Н.М. Співвідношення конкурентного законодавства України з приватним та публічним правом / Н.М. Корчак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 8. – С. 147–149.

22. Постанова Вишого господарського суду України від 20 лютого 2007 року у Справі № 38/210 (05-5-38/4676) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/466263>.

23. Про особливості застосування положень законодавства про захист від недобросовісної конкуренції у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 18 грудня 2008 року № 689-VI : Інформаційний лист Антимонопольного комітету України від 17 лютого 2009 року № 21-15/02-1244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN44208.html

24. Банчук О.А. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні / О.А. Банчук // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 143–151.

25. Рішення Київського апеляційного господарського суду від 31 березня 2009 року у Справі № 05-6-45/58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3331953>.

26. Ус М.В. Природа конкурентного права, його місце в національній правовій системі / М.В. Ус // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 4. – С. 235–242.

27. Гражданское право : [учебник] / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М. : Проспект, 2002. – 776 с.

28. Ус М.В. Захист цивільних прав та інтересів, порушених внаслідок протиправних діянь у сфері конкуренції / М.В. Ус // Юстиніан. – 2006. – № 11. – С. 20–22.

29. Качан О.О. Банківське право : [навч. посібник] / О.О. Качан. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 288 с.

30. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 червня 1996 року № 236 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.

31. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 року

№ 1023 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

32. Парасюк В.М. Захист цивільних прав та інтересів, порушених внаслідок протиправних діянь у сфері конкуренції / В.М. Парасюк // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 128–136.



СУЩНОСТЬ И ПРИЗНАКИ ПРАВООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЛИЦАМИ, ПРОЖИВАЮЩИМИ ОДНОЙ СЕМЬЕЙ БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ БРАКА: УКРАИНСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Ольга РОЗГОН,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

Summary

The article deals with the category of “de facto marital relationship” under the laws of Ukraine and some countries of Europe. The relevance of scientific research is that due to different approaches in some countries there is different types of interpretation in this category and, therefore, different legal regulation. In this aspect, we analyzed legislation in countries such as Switzerland, France, Belgium, Sweden, Holland and Germany. Based on the essence of the legislation of different countries, it is concluded that the de facto marital relations in different countries interpreted as a union, contract, partnership; In most countries, persons entering into de facto marital relations do not acquire legal status of spouses and experiencing limitations in many aspects of the relationship, for example, regarding the content of each other.

Key words: de facto marital relationship, marriage, spouse, partnership, contract, status, maintenance, recovery.

Аннотация

В статье рассматривается категория «фактические брачные отношения» по законодательству Украины и некоторых стран Европы. Актуальность научного исследования заключается в том, что в связи с различными подходами в некоторых странах наблюдается разнотипное толкование данной категории, и, следовательно, разное правовое регулирование. В этом аспекте проанализировано законодательство таких стран, как Швейцария, Франция, Бельгия, Швеция, Голландия и Германия. Опираясь на суть законодательных норм разных стран, сделан вывод, что фактические брачные отношения в разных государствах толкуются как союз, договор, партнерство; в большинстве стран лица, вступающие в фактические брачные отношения, не приобретают законный статус супругов и испытывают определенные ограничения во многих аспектах взаимоотношений, например, относительно содержания друг друга.

Ключевые слова: фактические брачные отношения, брак, супруги, партнерство, договор, статус, содержание, взыскание.

Постановка проблемы. Этому вопросу посвящено достаточно большое количество исследований, но малоисследованными остаются вопросы установления дефиниции «фактический брак» (или «фактические брачные отношения») и очерчивания признаков таких отношений по законодательству Украины и некоторых стран Европы.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что на данный момент фактические брачные союзы стали альтернативой традиционному браку – браку на официальной регистрации. Это приводит к возникновению судебной практики и необходимости надлежащего правового регулирования.

На научном уровне исследованию вопроса фактических брачных отношений посвящены работы И. Апопий, О. Гричука, И. Жилинковой, И. Косаревой, В. Махинчука, А. Овчатовой-Редько, З. Ромовской, С. Фурсы, Ю. Червоного и других ученых.

«Общественный брак», «гражданский брак», «фактический брак» – так называют отношения, которые возни-

кают между лицами, проживающими одной семьей без регистрации брака.

Зарубежные законодатели также применяют целый ряд специальных терминов, которые определяют обозначенных субъектов: «фактические супруги», «бумажные супруги», «лица, которые находятся в незарегистрированном браке», «супруги де-факто», «неформальные супруги», «нетрадиционная семья», «альтернативная семья», «дикий брак» [1, с. 21].

Итак, **целью статьи** является изучение проблематики правового регулирования установления признаков и определения различий зарегистрированного и «фактического» брака по законодательству Украины и европейских стран.

Изложение основного материала исследования. В ст. 74 Семейного кодекса Украины (далее – СК Украины) [2] законодатель определенным образом пытается приравнять «фактический» союз к зарегистрированному. Так, ч. 2 ст. 3, ст. 74 СК Украины закрепляют на законодательном уровне возможность существования таких отношений.

Среди ученых отсутствует единая точка зрения относительно наименования фактических брачных отношений. В частности, И. Косарева предлагает применять термины «фактическое сожительство» или «гражданский брак», которые являются равнозначными. Однако термин «сожители» имеет достаточно выраженный негативный оттенок, поэтому целесообразно использовать более нейтральный термин – «лица, которые находятся в фактическом браке» [3, с. 2].

С этим утверждением также соглашается И. Жилинкова, которая считает, что термин «сожительство» (“cohabitation” – англ., происходящий от известного римского термина «конкубинат») в современном обществе воспринимается откровенно негативно, хотя в Древнем Риме такое негативное восприятие отсутствовало [1, с. 22].

Вместе с тем В. Махинчук [4, с. 3] рекомендует использовать термин «конкубинат». Действительно, еще с римских времен существовал прообраз фактического брака – «конкубинат» [5, с. 62]. Он определялся как сожительство, разрешенное законом,



когда у мужчины отсутствовало желание вступить в брак, а у женщины – намерение наследовать социальное положение мужчины [6].

По мнению украинского ученого В. Ваграса, фактическими брачными отношениями являются общественные отношения, возникающие между женщиной и мужчиной, которые находятся в длительном союзе, основанном на совместном проживании и ведении общего хозяйства, взаимной моральной и материальной поддержке, без государственной регистрации брака, при условии отсутствия факта их пребывания в любом другом браке. К тому же такой союз обязательно должен быть длительным, основываться на совместном проживании и ведении общего хозяйства, взаимной материальной и моральной поддержке [7, с. 26].

Анализируя фактические брачные отношения, В. Ваграс выделяет следующие признаки:

– данные отношения могут быть между лицами разного пола;

– срок совместного проживания должен быть длительным (отметим, что это понятие является оценочным, поэтому суд в каждом конкретном деле должен обосновывать свое решение относительно продолжительности совместного проживания); в любом случае время совместного проживания должно составлять не менее десяти лет, которые упоминаются в ст. 76 СК Украины как условие получения алиментов в течение пяти лет после расторжения брака и достижения пенсионного возраста [8];

– совместность проживания;

– ведение общего хозяйства;

– взаимная моральная и материальная поддержка;

– ненахождение в другом зарегистрированном браке. Если мужчина и женщина проживают одной семьей, однако один из них или даже оба находятся в другом зарегистрированном браке, их отношения не будут фактическими брачными и, соответственно, не будут влечь имущественных последствий согласно ст. ст. 74, 91 СК Украины.

Таким образом, на сегодняшний день отношения между мужчиной и женщиной можно называть фактическим браком, когда, во-первых, пара проживает на одной территории, во-вторых, ведет совместное хозяйство,

в-третьих, не регистрирует свои отношения в органах государственной власти [9].

Несмотря на четкие законодательные предписания относительно необходимости регистрации брака, в правовой литературе всегда присутствовала идея о том, что брак является союзом лиц, которые проживают одной семьей как муж и жена, даже тогда, когда соответствующая регистрация отсутствует. В частности, в литературе отмечалось, что брак необходимо выводить не из его формального наличия или отсутствия, а из сущности отношений между мужчиной и женщиной, в связи с чем «и незарегистрированный брак является браком, а не сожительством, под которым следует понимать случайные связи мужчины и женщины» [10, с. 32].

Предполагаем, что именно отсутствие государственной регистрации является одним из важных признаков, который отделяет «фактические брачные отношения» от брака, оформленного в органах РАГС.

Деля предварительный вывод, можно отметить, что украинский законодатель не требует какого-либо письменного подтверждения статуса фактических супругов. Хотя именно отсутствие регистрации брака является фактором, согласно которому будет отказано в совместном усыновлении фактическими супругами одного и того же ребенка (ч. 4 ст. 211 СК Украины), а также определенной дополнительной «сложностью» при разделе имущества, поскольку, чтобы разделить совместное имущество, следует по решению суда признать факт совместного проживания, если иное не предусмотрено письменным договором.

Хотя в Голландии действует норма в Гражданском кодексе по поводу автоматического осуществления совместной опеки в случае рождения ребенка в зарегистрированном партнерстве от 4 октября 2001 года [11].

В Бельгии Закон об уставном совместном проживании (Loi du 23 novembre 1998 instaurant la cohabitation legale) от 23 ноября 1998 года, который вступил в силу 1 января 2000 года, включил в ч. III Гражданского кодекса Раздел «Об уставном совместном проживании» (ст. ст. 1475–1479). Закон от 13 февраля 2003 года позволил лицам одного пола вступать в брак и внес со-

ответствующие изменения в Гражданский кодекс (Loi ouvrant le mariage a des personnes de meme sexe et modifiant certaines dispositions du Code Civile).

Под уставным совместным проживанием понимается совместное проживание двух человек, которые предварительно подали письменное заявление о намерении совместно проживать чиновнику службы записи актов гражданского состояния той коммуны, где они намерены проживать. Подача такого заявления подразумевает, что стороны обладают правоспособностью, необходимой для вступления в договорные правоотношения, и не связаны браком или другим уставным совместным проживанием. Уставное совместное проживание создает для лиц определенные права и обязанности, в частности его стороны несут солидарную ответственность по долгам, вызванным расходами на совместную жизнь и обучение детей. Но при этом, согласно ст. 1478 § 1 Гражданского кодекса Бельгии, «сторона уставного совместного проживания сохраняет за собой то имущество и доходы с него, относительно которого может доказать, что оно ей принадлежит, а также доходы от своей трудовой деятельности». Различия между браком и уставным совместным проживанием проявляются в установлении отцовства, порядке расторжения, выплате алиментных обязательств, при исчислении пенсии.

Для супругов установлен режим совместности имущества (communauté d'acquêts) (ст. ст. 1398–1450 ГК). Сторонами уставного совместного проживания могут быть также близкие родственники, например брат и сестра или отец и ребенок. В таком случае оно базируется на эмоциональной близости и душевной привязанности [12].

Во Франции существуют так называемые сертификаты совместной жизни, которые выдаются в мэрии. Совершеннолетние мужчина и женщина могут подать заявление, представив доказательства того, что имеют общий адрес (domicile), и в присутствии двух свидетелей получить сертификат совместной жизни. Подобный сертификат является основанием для установления фактического статуса. Его можно использовать для получения некоторых льгот (например, при покупке железнодорожных билетов).



В Швеции действует Акт о семейном обществе (Закон сожителства) 1987 года, дополненный в 2003 году. Он предусматривает разделение совместного жилья и движимого имущества, приобретенного для совместного пользования, на равные доли. Родители ребенка, рожденного в свободном внебрачном союзе, могут подать совместное заявление в суд и так получить право совместной опеки [13].

В Германии пожизненное партнерство, как и брак, не порождает совместности имущества, если стороны не заключат брачный контракт, который его устанавливает [14].

В Голландии лица, желающие тем или иным образом придать своим отношениям формальный статус, могут выбирать одну из следующих трех возможностей: брак, зарегистрированное партнерство, соглашение о совместном проживании (соглашение сожителства). Последнее должно составляться нотариусом и охватывает только те вопросы, которые стороны сами решили урегулировать [15]. Таким образом, законодатель Голландии устанавливает определенную тождественность между браком и зарегистрированным партнерством.

Совместное проживание создает для этих лиц и определенные права и обязанности, в частности его стороны несут солидарную ответственность по долгам, вызванным расходами на совместную жизнь и обучение детей. То есть лица, которые находятся в фактических брачных отношениях, имеют определенные взаимные права и обязанности между собой.

Российский исследователь В. Панин предлагает понимать под фактическими брачными отношениями союз, основанный на взаимных личных и имущественных обязательствах лиц, которые вступают в него для формирования семьи, не зарегистрированный в органах регистрации гражданского состояния. Фактические брачные отношения имеют целью формирование семьи, что позволяет отделить их от различных форм сожителства (партнерств) [16, с. 8].

Таким образом, характерным для фактических брачных отношений является взаимный характер личных и имущественных обязательств участников фактических отношений, что является

тождественным признаком в сравнении с брачными отношениями и отличительным признаком от отношений по предоставлению содержания.

Н. Андреева приводит наиболее расширенное количество признаков фактических брачных отношений. По ее мнению, наиболее существенными являются следующие: 1) разнополость (в фактических брачных отношениях могут находиться только женщина и мужчина); 2) отсутствие зарегистрированного в органах государственной регистрации актов гражданского состояния брака как между лицами, которые совместно проживают, так и любого из них с другим лицом; 3) намерение женщины и мужчины установить стойкие отношения, присущие браку; 4) постоянное совместное проживание; 5) ведение общего хозяйства; 6) взаимное материальное обеспечение и забота; 7) неанонимность (публичность) отношений, отсутствие сокрытия их перед третьими лицами [17].

При этом термин «проживание одной семьей» не следует понимать буквально, ведь факт регистрации (проживания) женщины и мужчины по одному адресу не является главным или обязательным признаком наличия фактического брака. Как отмечает Верховный Суд Украины, «при применении ст. 74 СК Украины судам необходимо учитывать, что правило указанной нормы распространяется на случаи, когда мужчина и женщина не состоят в любом другом браке и между ними сложились устоявшиеся отношения, присущие супругам» [18].

Мужчину и женщину, которые проживают одной семьей без регистрации брака («фактических супругов»), могут связывать и правоотношения относительно взаимного содержания друг друга.

Согласно ч. 1 ст. 91 СК, если женщина и мужчина, которые не состоят в браке между собой, длительное время проживали одной семьей, тот из них, кто стал нетрудоспособным во время совместного проживания, имеет право на содержание в соответствии со ст. 76 СК.

Таким образом, право «фактических супругов» на содержание может возникнуть только при наличии двух обязательных условий: 1) длительное время проживания одной семьей; 2)

наличие нетрудоспособности у одного из людей, которые длительное время состояли в фактических брачных отношениях.

Если оба супруга получают заработную плату, пенсию, доходы от использования имущества и прочие, которые не обеспечивают им обоим прожиточный минимум, то при обращении в суд за алиментами или содержанием денежное взыскание не может быть присуждено даже при наличии разницы в доходах [19, с. 45].

Кроме того, условием (но уже не возникновения права на содержание, а его реализации) является также наличие возможности уплачивать алименты у того из «фактических супругов», относительно которого подается требование об уплате алиментов, поскольку при отсутствии такой возможности субъективное право не обеспечено возможностью его практической реализации.

Таким образом, согласно законодательству Украины мужчина и женщина, которые состоят в зарегистрированном браке, имеют более четко определенную и универсально урегулированную обязанность материально поддерживать друг друга при любых обстоятельствах (кроме случаев, специально оговоренных в законе) [20, с. 13].

Кроме прав и обязанностей, данная категория субъектов имеет также определенные ограничения в правах по сравнению с лицами, которые заключили брак, в частности, относительно компенсации за потерю кормильца.

Так, например, в Швейцарии лицо, которое получает материальное содержание после расторжения брака, в случае вступления в конкубинат с другим лицом утрачивает право на его получение. Так, бывшая жена не может просить о продлении получения материального содержания со стороны бывшего мужа, так как ее полностью материально содержит лицо, с которым она проживает в свободном союзе, потому что это является злоупотреблением правом по содержанию ст. 2 Швейцарского обязательственного закона (ШОЗ) [21].

При этом в деликтных правоотношениях по законодательству Швейцарии, согласно ст. 45 ШОЗ, конкубин может претендовать на выплату возмещения за потерю кормильца, в отличие



от бельгийского законодательства. Так, в Бельгии в случае смерти конкубина лицо может получить компенсацию при соблюдении двух условий: 1) интерес, который защищается, должен быть законным; Кассационный суд только в 1990 году признал, что в случае супружеской неверности интерес сожителя (сожительницы) не является незаконным, однако нижестоящие суды не всегда придерживаются этого правила; 2) необходимо доказать наличие вреда, при этом очень важную роль играют стабильность и длительность свободного союза. Так, в одном деле женщина, которая прожила в свободном союзе с умершим мужем 12 лет, причём он был отцом их ребенка, получила только компенсацию морального вреда (*Pretium doloris*), но не компенсацию за потерю кормильца. В целом сторонам свободного внебрачного союза сумма компенсации присуждается меньшая, чем лицам, которые находятся в браке [22, с. 45].

Выводы. Проанализировав нормы законодательства разных европейских стран, следует подытожить, что фактические брачные отношения в разных государствах толкуются как союз, договор, партнерство. В большинстве стран лица, которые вступают в фактические брачные отношения, создавая семью, не приобретают законный статус супругов. Законодатель устанавливает различие между законным внебрачным союзом и браком, очерчивая определенные ограничения, например, относительно содержания. Хотя и существуют единичные случаи, например в Голландии, когда законодатель пытался приравнять в правах фактических и официально зарегистрированных супругов.

Список использованной литературы:

- Жилинкова И. Правовой режим имущества членов семьи / И. Жилинкова. – Х. : Ксилон, 2000. – 398 с.
- Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 року № 2947-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
- Косарева И. Международное, зарубежное и российское право о статусе лиц, состоящих в фактических супружеских отношениях / И. Косарева // Семейное и жилищное право. – 2009. – № 1. – С. 2–5.
- Махінчук В. Конкубінат за Сімейним кодексом України: проблеми правореалізації / В. Махінчук // Наукові засади та практика застосування нового Сімейного кодексу України : матеріали круглого столу (25 травня 2006 року, м. Київ). – Х., 2007. – С. 96–97.
- Грічук О. Проблеми поняття «фактичний шлюб» та «конкубінатний договір» в Україні / О. Грічук // Підприємництво, господарство і право : науково-практичний, господарсько-правовий журнал. – 2007. – № 6. – С. 62–65.
- Гаро Г. Законодавче регулювання порядку укладення шлюбу з іноземцем, захисту особистих та майнових прав подружжя, один з яких є іноземцем / Г. Гаро // Доповідь на Круглому столі Комітету сімейного права та майнових спорів Асоціації адвокатів України (29 вересня 2015 року) // Юридика газета on-line [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/simeyne-pravo/bez-statusu-podruzzhzha.html>.
- Ватрас В. Особливості суб'єктного складу подружніх і прирівняних до них правовідносин / В. Ватрас // Юридичний журнал. – 2009. – № 2. – С. 24–29.
- Сімейне право України : [підруч.] / [І. Бірюков, В. Гопанчук, Ю. Заїка та ін.] ; за ред. В. Гопанчука. – К. : Істина, 2002. – 356 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ebk.net.ua/Book/SPravo/06-10/81001.htm>.
- Злотник І. Юридичні особливості фактичних шлюбних відносин / І. Злотник // Юридичний журнал. – 2004. – № 10. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1411>.
- Действующее законодательство о браке и семье / [В. Маслов, З. Подпригора, А. Пушкин]. – Х., 1972. – 320 с.
- Акт о коллизионных привязках, применимых к зарегистрированному партнерству, вступивший в силу 1 января 2005 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ruljis.leidenuniv.nl/user/cwaaldijk.
- Schutter De O. Major legal consequences of marriage, cohabitation and registered partnership for different sex and same-sex partners in Belgium / O. De Schutter, K. Waaldijk [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://same-sex.web.ined.fr/pdf/DocTrav125/05Doc125Belgium.pdf>.
- Bradley D. Regulation of unmarried cohabitation in west-European jurisdictions – determinants of legal policy / D. Bradley // International Journal of Law, Police and Family. – Vol. 15. – Issue 1. – P. 22–50. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lawfam.oxfordjournals.org/content/15/1/22.abstract>.
- Siegfried D. Major legal consequences of marriage, cohabitation and registered partnership for different-sex and same-sex partners in Germany / D. Siegfried, K. Waaldijk [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://same-sex.web.ined.fr/pdf/DocTrav125/05Doc125Germany.pdf>.
- Antokolskaya M. Dutch Family Law in the 21st Century: Trend-Setting and Stragglng behind at the Same Time / M. Antokolskaya, K. Boele-Welki // Electronic Journal of Comparative Law. – 2002. – Vol. 6.4. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ejcl.org.
- Панин В. Фактические брачно-семейные отношения: проблемы теории, законодательства и практики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / В. Панин ; Российская ак-я нар. хоз. и гос. службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2013. – 28 с.
- Андреева Н. Поняття та ознаки фактичних шлюбних відносин / Н. Андреева // Європейські перспективи. – 2014. – № 3. – С. 177–181. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_3_31.
- Поділ майна чоловіка та жінки, які проживають однією сім'єю. – Бюро Осмарк [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osmark.com.ua/uk/2015/10/20>.
- Науково-практичний коментар до Сімейного кодексу України / [Є. Харитонов, О. Харитонova, Ю. Білоусов та ін.] ; за ред. Є. Харитонova. – 2-ге вид., допов. – Х. : Одиссей, 2008. – 560 с.
- Овчатова-Редько А. Майнові правовідносини жінки та чоловіка, які перебувають у фактичному шлюбі, за за-



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Виктория РОМАЩЕНКО,
ассистент кафедры права

Европейского Союза и сравнительного правоведения
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article analyzes the main legal documents in the sphere of legal regulation of information society of European Union and the impact of supranational organizations in national legislation in the field of information policy of the member states and the countries wishing to join the single European information space. For the first time legal regulation of information society model is described as an international regional.

Key words: information society, regulation, European Union, international regional model, ICT, information, Internet, knowledge, e-government.

Аннотация

Статья посвящена анализу основных нормативно-правовых документов в сфере правового регулирования информационного общества Европейским Союзом, а также влияния этой наднациональной организации на национальное законодательство в сфере информационной политики стран-членов и стран, желающих вступить в единое европейское информационное пространство. Впервые выделяется такая модель правового регулирования информационного общества, как международно-региональная.

Ключевые слова: информационное общество, правовое регулирование, Европейский Союз, международно-региональная модель, информационно-коммуникационные технологии, информация, Интернет, знания, электронное управление.

Постановка проблемы. Активное использование достижений информационно-коммуникационных революций на европейском континенте обусловило крайнюю необходимость в его правовом обосновании. Ведущими странами Европы были приняты основные концептуальные документы по развитию информационного общества на их территориях и его бесперебойному функционированию. Немалую роль сыграл Европейский Союз в создании правового базиса регулирования информационного общества, деятельность которого активно была внедрена в развитие информационного общества в его странах-членах. Актуальным кажется изучение тех главных принципов, принятых ЕС, которые легли в основополагающие документы и стратегии регулирования информационного общества в странах европейского континента. А подробный анализ европейской модели позволит определить подходы, характерные особенности и признаки правового регулирования такого общества, которое развивается быстрыми темпами, также выяснит роль разработки и внедрения

специальных программ, направленных на формирование и регулирование информационного общества согласно государственным нуждам.

Актуальность темы. Вопросам правового регулирования информационного общества на европейском континенте также занимаются Н. Белоусова, А. Григорьев, А. Гриченко, А. Ивлев, Ю. Зелинский, Д. Квадратенко, Ю. Максименко, Е. Макаренко, М. Скалацкий, Я. Черногор, А. Шнырков и другие ученые. Их исследования в целом посвящены основным принципам и основам правового регулирования информационного пространства.

Итак, **целью статьи** является изучение основных принципов и характерных принципов процесса регулирования информационного общества Европейского Союза.

Изложение основного материала исследования. Правовое регулирование информационного общества в европейском контексте означает создание правовой основы информационной политики и крепкого международного сотрудничества, провозглашение которого считается с 1994 года, когда был

конодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / А. Овчатова-Редько ; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 19 с.

21. Гражданский кодекс Швейцарии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.admin.ch/ch/e/rs/210/index.html>.

22. Unification of Tort Law: Damages. – Kluwer International, 2001. – 225 p.



представлен доклад «Европа и глобальное информационное общество: рекомендации для Европейского Совета ЕС» (в научной литературе известен как доклад М. Бангеманна). Основная идея – построение информационного общества на основе процесса европейской интеграции для обеспечения экономической стабильности стран Европы, новых (информационных) производств; решение социальных проблем, а именно проблем занятости населения путем создания новых рабочих мест; предоставление возможностей для свободного доступа к глобальным сетям с целью образования, здравоохранения и административного управления [1].

Основные документы, в которых изложена идея развития информационного пространства и роли государства в процессе перехода к информационному обществу, следующие: Резолюция Европейского Союза «Белая Книга. Рост, конкурентоспособность, занятость: вызовы и стратегии XXI века», в которой подчеркивается важность государственного контроля в коммуникационной сфере с учетом преимуществ частного сектора [2]; Директива Европейского Союза «Зеленая Книга. Жизнь и трудоустройство в информационном обществе»; Рекомендации «Информационная магистраль для глобального общества» (Brussels, 1996); Программа «Е-Europe-2020». Политика стран Европейского Союза в информационной сфере базируется на таких принципах [3]: содействие расширению общественного доступа к передовым информационно-коммуникационным технологиям путем создания локальных центров доступа к ним в библиотеках, школах и т. д.; расширение некоторых социальных услуг в электронной форме и повышение уровня их доступности; внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственную систему образования, переподготовка кадров и помощь со стороны государства в адаптации к новым возможностям; проведение исследований в области социальных последствий, вызванных распространением информационно-коммуникационных технологий, и в сфере возможностей адаптации всех категорий граждан к новым условиям жизни; выполнение просветительско-демонстрационных функций и повышение уровня озна-

комления общества с возможностями информационно-коммуникационных технологий; при этом государственные органы должны быть лидерами по использованию информационно-коммуникационных технологий в своей ежедневной деятельности, стимулируя этим ускорение информационного развития всего общества; кроме того, роль лидеров должна способствовать накоплению критической массы активных потребителей внутри государственной администрации и всего государственного сектора, а также за его пределами; содействие процессу стандартизации технических систем с целью обеспечения совместимости различных сетей, а также покрытие услуг; контроль за разработкой соответствующего законодательства и соблюдением юридических гарантий.

В феврале 1995 года Еврокомиссия учредила Форум информационного общества, основной целью которого является обсуждение общих проблем в экономической, социальной, государственной, образовательной, культурной и технологической сферах становления информационного общества, а уже в 1996 году в связи с реорганизацией был создан Генеральный Директорат Европейского Союза по информационному обществу. Резолюция о предотвращении распространения в Интернете информации незаконного содержания, вредной для морального здоровья общества, принятая в 1996 году Еврокомиссией, стала заискивающим средством против негативной роли глобальной сети Интернет в становлении глобального и европейского информационного общества. Особую актуальность приобрела проблема безопасности сети.

В 1997 году были очерчены основные аспекты и направления этого процесса, а с 1999 года правительствами ЕС проводится политика создания благоприятной атмосферы внедрения новых современных информационных и коммуникационных технологий, привлечения к ним граждан. С этой целью в Европейском Союзе была разработана программа «Электронная Европа», которая определила конкретные меры и действия по построению информационного общества. Важнейшими аспектами реализации этой программы, как отметила О. Гриценко, стали дешевый, бы-

стрый, безопасный Интернет; инвестиции в людей и умения; стимулирование использования Интернета [4, с. 79].

А. Григор анализирует методы, с помощью которых данная программа была внедрена в жизнь: ускоренное регулирование соответствующей правовой среды с учетом его адаптации для всех государств-членов, поддержка новой инфраструктуры и услуг во всей Европе. Особое внимание уделяется развитию предприятий частного сектора, разворачивается программа его субсидирования; происходит применение открытого метода координации и оценочных исследований (контрольных измерений). Ежегодно Европейская Комиссия специально проводит контрольные измерения с целью внесения корректирующих изменений в План действий и Программу «Электронная Европа» [5].

В 1998 году была основана Пятая рамочная программа Европейского Союза по научным исследованиям и технологическому развитию в рамках ЕС на период 1998–2000 годов, составной частью которой стала Программа «Технологии информационного общества», и в которой раскрывается новый подход к регулированию информационного общества, а именно результаты научных исследований и разработок, осуществленных в рамках научно-технических программ ЕС, должны иметь практическую значимость и ценность для обычных граждан, влиять на их повседневную жизнь в таких социальных сферах, как здравоохранение, окружающая среда, образование и прежде всего занятость [6].

В 2000 году Европейский Союз принял электронную доктрину “e-Europe: An Information Society For All” («e-Eвропа: информационное общество для всех»), в основе которой лежат документы Европейской Комиссии, а именно «Инициатива e-Europe» и «Стратегия трудоустройства в информационном обществе». Основной акцент делается на обязательном и широком внедрении технологий Интернета и соответствующем культивировании у населения европейских стран навыков, необходимых для существования в информационном обществе, и создании условий (прежде необходимой законодательной базы), благоприятных для развития электронной коммерции



и информационных услуг. Также указывается и на то, что Европа отстает от США в масштабах использования Интернета в связи с целым рядом нерешенных проблем: дорогой и медленный доступ; недостаточная компьютерная грамотность населения; неудачные административные попытки введения новых услуг [7].

Дополнительно была разработана еще одна программа, а именно «Электронная Европа Плюс», задача которой состоит в ликвидации отставания в формировании информационного общества в странах, которые хотят вступить в Европейский Союз, а также согласовании усилий и действий стран-кандидатов требованиям ЕС в формировании соответствующих принципов для становления информационного общества [4, с. 79].

В марте 2001 года Европейская Комиссия в Стокгольме представила новую программу под названием «Э-Европа. Влияние и приоритеты». Была принята Резолюция по электронному правительству и создана специальная группа координации действий. План действий «Электронная Европа 2005» был принят Европейским Советом 28 мая 2002 года в Севилье, основные положения которого были направлены на введение юридической базы для обеспечения конкуренции между различными технологиями, использование широкополосных инфраструктур, создание стимулов для регионов по использованию новейших технологий, развития электронных услуг национальными администрациями (прежде всего в сфере образования и здравоохранения) [6, с. 51].

Реализация стратегии информационного общества в Европейском Союзе базируется на довольно мощном материально-финансовом обеспечении, что, безусловно, имеет очень большое значение и серьезное основание для эффективного и непрерывного функционирования информационного общества в целом. Для развития идей информационной политики ЕС в отдельных сферах жизнедеятельности общества реализуются программы и проекты, а именно «Развитие технологических исследований», «Информационные технологии и рыночная политика», «Европейская стратегическая программа промышленного развития и внедрения технологий», «Он-лайн для

правительств», «Глобальная инвентаризация», «Электронная коммерция», «Дистанционное образование, медицина, культура и информационные услуги», на которые направляется около 80% годового бюджета ЕС [8].

Главная цель вышеупомянутых программ – догнать упущенное в ключевых отраслях информационно-технологического развития, а также сократить разрыв технологического отставания и уменьшить зависимость в информационных технологиях от США и Японии, которые на сегодняшний день являются лидерами и ориентирами в развитии и формировании информационного общества во всем мире. Поэтому еще в 1983 году была утверждена Европейская стратегическая программа развития информационных технологий (ЕСПРИТ), в которой были сформулированы базовые принципы политики объединенной Европы в научно-технической сфере [9, с. 117].

В 2005 году была пересмотрена Лиссабонская стратегия и была разработана программа в сфере информации под названием «i-2010», которая включала следующие основные позиции: завершение формирования единого европейского пространства, формирование открытого рынка для информационных продуктов и услуг; усиление инноваций и роста инвестиций в исследовании информационно-коммуникативных технологий для экономического роста и улучшения условий труда; достижение полностью сформированного всеобъемлющего информационного общества [6, с. 52].

Современная информационная политика ЕС осуществляется на основе определенных принципов [7, с. 346–347], среди которых ведущими являются принцип subsidiarity стран-членов ЕС; взаимной помощи, максимальной консолидации усилий и концентрации имеющихся ресурсов всех стран-участниц; поощрение «европейского измерения» научно-исследовательских проектов: в центре внимания находится решение научно-технических проблем, которые порождает технологическое и социальное развитие прежде всего европейских стран; принцип совместного финансирования, согласно которому все проекты финансируют все страны-члены ЕС; принцип всеобщности, который предусматривает максимальную мобили-

зацию возможностей всех участников научно-инновационной деятельности; принцип финансирования инвестиционных проектов, позволяющий создать необходимую материальную базу для свободного творческого научного поиска без жесткой «привязки» ученых к возможностям технологизации ожидаемых результатов.

В 2010 году была принята еще одна новая программа под названием «Электронная Европа» (Резолюция «i-2010» – «Европейское информационное общество в 2010 году»). Следовательно, к 2020 году Европа должна обеспечить ключевые составляющие информационной политики: модернизацию государственных услуг в режиме он-лайн; деятельность электронного правительства; компьютеризацию образовательной сферы, медицинского обслуживания в электронной форме; создание динамичной среды для развития электронного бизнеса [6, с. 52].

Инновационной по содержанию стала Седьмая рамочная программа ЕС 2011–2013 годов, предусматривающая повышение конкурентоспособности европейской информационной индустрии и других отраслей промышленности высоких технологий для удовлетворения потребностей общества и экономики. Программа должна была обеспечить европейскую научно-технологическую базу, трансформацию ИКТ для всех сфер жизнедеятельности европейского сообщества и стимулировать инновационное развитие европейского информационного общества [10].

Рамочные программы играют большую роль в развитии информационного общества в Европейском Союзе. Разрабатывает их Европейская Комиссия и представляет на рассмотрение Совета и Парламента ЕС, которые принимают по ним общее решение. Такие программы определяют стратегические цели, приоритетные направления и объемы финансирования научных исследований и технологических разработок. Отдельно выделяются исследования, которые интересуют ЕС, однако требуют особо значимых финансовых затрат. Такими исследованиями и разработками являются проекты, направленные на повышение конкурентоспособности товаров ЕС, создание единого рынка, научно-технической консолидации участников Евросоюза [11, с. 4].



Я. Черногор пишет, что в глобальном масштабе политика ЕС в инновационной сфере в настоящее время направлена на гармонизацию взаимодействия науки и практики, фундаментальных и прикладных знаний, новых теоретических идей и инновационных технологий [12, с. 352].

В перспективе развития информационного общества и с целью эффективного правового регулирования обозначены главные цели сообщения Европейской Комиссии к Парламенту, Совету, экономическому и социальному комитету, Комитету регионов, принятого 19 мая 2010 года под названием «Цифровая повестка дня для Европы» (A Digital Agenda for Europe – COM (2010) 245). Этим документом определены семь основных задач, необходимых для достижения к 2020 году: новый единый рынок для использования преимуществ цифровой эры; улучшение ИКТ-стандартов и совместимости; укрепление доверия и безопасности путем координации европейской ответы на кибератаки и усиления норм защиты персональных данных; обеспечение быстрого и ультрабыстрого доступа в Интернет; поддержка передовых исследований и инноваций в сфере ИКТ; улучшение навыков европейцев во владении цифровыми технологиями в режиме он-лайн услуг; раскрытие потенциала ИКТ в интересах общества.

Значительное внимание уделяется современным информационным технологиям, о которых подробно записано в программе “Europe i-2020”. Программа предусматривает выполнение двух взаимодополняющих групп действий. С одной стороны, это стимулирование услуг, программных платформ и контента, охватывающих предоставления государственных услуг в режиме онлайн, а также электронный бизнес, а с другой – охват универсальной инфраструктуры и вопросов безопасности. Следовательно, к 2020 году Европа должна обеспечить следующее: модернизацию государственных услуг в режиме он-лайн; деятельность электронного правительства; компьютеризацию образовательной сферы; медицинского обслуживания в электронной форме; создание более динамичной среды для развития электронного бизнеса [3, с. 58].

С. Петраков считает, что главное в политике Европейского Союза – это поиск определенного баланса между полным контролем со стороны государства и свободным развитием рынка, динамическое сочетание правительственных и рыночных сил с учетом того, что роль каждой из них может меняться во времени. Этот подход тем более оправдан, так как ключевым элементом программы европейской интеграции является понятие «социальная Европа», потому таковы самоидентификация и самоопределения этого региона. Именно в этой плоскости заключаются основные различия между англосаксонской и европейской моделями регулирования [13].

Выводы. Европейская модель правового регулирования информационного общества отличается стратегией европейской интеграции, понятием «объединенная Европа», поисками равновесия между контролем государства и стихией рынка, динамичным сочетанием государственных интересов и стремлений частного и корпоративного бизнеса. Характерными чертами европейской модели выступают вариативность и политическая направленность программ построения информационного общества для разных стран, обусловленных новой европейской геополитикой, становлением информационной (интеллектуальной) экономики, различными возможностями постиндустриального развития [3, с. 25]. Как видим, план «Электронная Европа» – один из самых перспективных проектов, который нацелен на обеспечение современных информационных потребностей общества, активно развивается, пополняется необходимыми изменениями и дает положительные результаты, способствует активному достижению целей в эффективном формировании и функционировании информационного общества сегодня. Активная и развернутая политика Европейского Союза по развитию информационного общества имеет свою определенную особенность, в отличие от американской модели: при принятии совместных правовых принципов целью каждой страны-участницы ЕС является сохранение собственных национальных идей и самобытности в формировании национальной политики и использовании информационно-технологических достижений.

Список использованной литературы:

1. Зелінський М. Інформаційне суспільство як новий тип організації життєдіяльності особистості / М. Зелінський, В. Скалацький // Теорія і практика управління соціальними системами: Щоквартальний науково-практичний журнал. – 2002. – № 4. – С. 107–113.
2. White Paper. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century / Paper White. – Brussels, 1993.
3. Макаренко Є. Європейська інформаційна політика / Є. Макаренко. – К. : НВЦ «Наша культура і наука», 2000. – 367 с.
4. Гриценко О. Державна політика розвитку інформаційного суспільства як об'єкт наукових досліджень / О. Гриценко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4 (13). – С. 77–81.
5. Григор О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект): дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. Григор. – Львів, 2003. – 230 с.
6. Белоусова Н. Особливості реалізації стратегії інформаційного суспільства в Європейському Союзі / Н. Белоусова, Д. Квартенко [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kyumu.edu.ua/vmv/v/p06/belousov.pdf>.
7. Кісілевич-Чорнойван О. Міжнародне інформаційне право / О. Кісілевич-Чорнойван. – К. : ДП «Вид ім «Персонал»», 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://portal.iapm.edu.ua/portal/media/books/ddf07f97-785e-42ef-9c87-bbf87701e57c.pdf>.
8. Івлєв О. Засади правового регулювання розвитку інформаційного суспільства в Європі: досвід для України / О. Івлєв [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-2/doc/5/04.pdf>.
9. Шнирков О. Європейський Союз у глобальному інноваційному просторі / О. Шнирков. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2008. – 215 с.
10. European Commission: Information and Communication



Technologies // ICT for Competitiveness and Innovation [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/index_en.htm.

11. Егоров И. Состояние научно-технологической сферы в странах Европейского Союза / И. Егоров. – К., 2001. – 320 с.

12. Черногор Я. Інноваційний розвиток країн ЄС в умовах глобалізації / Я. Черногор [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/31678>.

13. Петраков С. Моделі державного регулювання інформаційної сфери: закордонний досвід / С. Петраков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/4/08.pdf>.

СУЩНОСТЬ И СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Ирина СУХОВЕТРУК,
соискатель

Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Summary

In article on the basis of the analysis of the current administrative-procedural legislation of Ukraine and relevant sub-legal acts, generalization of the practice of their implementation is installed the essence, content, peculiarities and structure of legal status of the Prosecutor as a subject of administrative jurisdiction; characterized by such elements of their legal status: legal basis, purpose, objectives and principles, the structure, the competence and powers of the prosecution bodies and their officials, legal liability for wrongful acts or omissions committed by the prosecutors in the course of performing their duties within the limits granted them jurisdictional competence; developed proposals and recommendations on elimination of shortcomings in the legal regulation of jurisdiction of the prosecution and improvement of the current legislation in this area.

Key words: administrative jurisdiction, legal status, prosecution, purpose, objectives, principles, functions, structure, responsibility.

Аннотация

В статье на основе анализа действующего административно-процессуального законодательства Украины и соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации установлены сущность, содержание, особенности и структура правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции; охарактеризованы такие составляющие элементы его правового статуса, как правовая основа, цель, задачи и принципы деятельности, структура, компетенция и полномочия органов прокуратуры и их должностных лиц, юридическая ответственность за неправомерные действия или бездействие, допущенные прокурорами в ходе выполнения возложенных на них обязанностей в пределах предоставленной им юрисдикционной компетенции; выработаны предложения и рекомендации, направленные на устранение недостатков в правовом регулировании юрисдикционной деятельности органов прокуратуры и усовершенствования действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: административная юрисдикция, правовой статус, органы прокуратуры, цель, задачи, принципы, функции, структура, ответственность.

Постановка проблемы. Административная юрисдикция как вид юридической деятельности означает решения органами государственной власти в административном порядке правовых споров, что, безусловно, отражается на реализации гражданами их прав и свобод. Именно поэтому надлежащая правовая регламентация административной юрисдикции, четкое определение ее оснований и процедур непосредственно влияют на состояние правовой защищенности человека и гражданина. Одним из субъектов осуществления административной юрисдикции являются органы прокуратуры, которые являются действенным механизмом в обеспечении правовой защищенности граждан. Поэтому, учитывая необходимость обеспечения реализаци-

и защиты прав, свобод и законных интересов человека, можно сказать, что важным является определение правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции.

Актуальность темы. Отдельным вопросам организации и деятельности органов прокуратуры, определению их роли и места в государственном механизме посвящены труды В.Б. Авьянова, А.В. Агеева, А.М. Бандурки, Н.Н. Беридзе, В.Г. Бессарабова, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давыденко, Е.В. Додина, В.В. Долежана, С.В. Кивалова, И.С. Ковальчук, Т.В. Корняковой, Н.В. Косюты, В.Я. Тация, Н.М. Тищенко, В.В. Шемчука, В.В. Шубы, Н.К. Якимчука и других ученых. Вместе с тем административно-правовые исследования проблем осуществления



органами прокуратуры административной юрисдикции остаются эпизодическими и неполными, а проблемы совершенствования правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции еще не получили всестороннего и основательного научно-теоретического изучения.

Итак, **целью статьи** является выработка предложений и рекомендаций, направленных на устранение недостатков в правовом регулировании юрисдикционной деятельности прокуратуры и на совершенствование действующего законодательства в этой сфере; установка сущности, содержания и особенностей правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции на основе анализа действующего административно-процессуального законодательства Украины и соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации.

Изложение основного материала исследования. Безусловно, правильное понимание сущности и структуры правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции предполагает предварительное определение понятия «правовой статус». В научной литературе он определяется как юридически закрепленное положение, состояние кого-то в обществе, он дает возможность участникам отношений выступать в качестве их субъектов, а сами отношения при этом становятся правовыми.

Считаем, что правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции представляет собой юридически закрепленное положение при решении спора, возникшего в сфере административных правоотношений между физическим и юридическим лицом, с одной стороны, и административным органом или его должностным лицом, с другой стороны, в связи с нарушением законных прав физических и юридических лиц или посягательством на отношения, которые относятся к сфере государственного управления.

Исследуя правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции, прежде всего необходимо выяснить соотношение правового статуса органа прокуратуры и должностного лица – прокурора. Для прокурора исходным моментом выступает кате-

гория «должность». Так, согласно п. 4 ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О государственной службе» должность – определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа с установленными в соответствии с законодательством должностными обязанностями в пределах полномочий [1]. Как видим, категория «должность» является производной от категории «орган государства», они соотносятся между собой как частное и общее. Учитывая указанное, можно утверждать, что правовой статус прокурора обусловлен местом и ролью конкретной должности в структурном механизме единой системы прокуратуры.

Осуществив анализ различных точек зрения ученых относительно выяснения сущности административно-правового статуса органов государственной власти, в том числе и прокуратуры, можно сделать вывод, что правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции является совокупностью закрепленных нормами административного права в нормативно-правовых актах прав и обязанностей, предоставленных ему для достижения поставленной перед ним цели, выполнения соответствующих задач и функций в юрисдикционной деятельности. Следует заметить, что правовой статус прокурора является производным от соответствующего статуса органов прокуратуры. Как утверждает В.В. Сухонос, правовой статус прокуратуры является более широким понятием, чем правовой статус ее органов. Как и в любой другой централизованной системе, он определяется не только в законодательном порядке, но и управленческими актами руководителей органов прокуратуры. С учетом особенностей прокурорской системы, ученый выделяет такие элементы ее правового статуса: место прокуратуры в системе разделения власти, государственном механизме и его составной части государственном аппарате; взаимосвязи и взаимоотношения прокуратуры с другими властными структурами; задачи прокуратуры; принципы организации и деятельности прокуратуры; функции прокуратуры; компетенция (совокупность полномочий) прокуратуры (права и обязанности прокуроров); правовое положение должностных лиц

прокуратуры, порядок их назначения и освобождения; систему правовых и социальных гарантий прокурорской деятельности [2, с. 211].

Такие ученые, как А.П. Алехин, Б.М. Бахрах, Е.В. Додин, А.А. Кармолицкий, Н.В. Лебедь, А.Н. Подоляка, к структуре правового статуса государственных органов относят следующие блоки: целевой; структурный (или организационный) и компетенционный. Несколько схожей позиции придерживается А.Ю. Якимов, он составными частями правового статуса органа государства называет четыре элемента: целевой блок, компетенция, организационный блок элементов, ответственность [3, с. 106]. При этом в целевой блок включает такие категории, как «цель», «задачи», «функции».

Учитывая позицию указанных ученых, предлагаем к составляющим элементам правового статуса органов прокуратуры как субъектов административной юрисдикции отнести следующие: правовую основу деятельности прокуратуры; цель, задачи и принципы деятельности (целевой блок); структуру органов прокуратуры, построенную по функционально-организационным принципам (структурный блок); компетенцию и полномочия органов прокуратуры и их должностных лиц (компетенционный блок); гарантии деятельности органов прокуратуры и их должностных лиц; юридическую ответственность за неправомерные действия или бездействие, допущенные должностными прокурорами в ходе выполнения возложенных на них обязанностей в пределах предоставленной им юрисдикционной компетенции.

Переходя к характеристике составляющих элементов правового статуса, сначала нужно раскрыть правовую основу деятельности прокуратуры как субъекта административной юрисдикции. Согласно Закону Украины «О прокуратуре» деятельность органов прокуратуры основывается на принципах верховенства права и признания человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности наивысшей социальной ценностью; законности, справедливости, беспристрастности и объективности; территориальности; презумпции невиновности; независимости прокуроров, что предполагает существование га-



рантий от незаконного политического, материального или иного воздействия на прокурора относительно принятия им решений при исполнении служебных обязанностей; политической нейтральности прокуратуры; недопустимости незаконного вмешательства прокуратуры в деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти; уважения к независимости судей, что предусматривает запрет публичного высказывания сомнений в правосудности судебных решений вне процедуры их обжалования в порядке, предусмотренном процессуальным законом; прозрачности деятельности прокуратуры, что обеспечивается открытым и конкурсным занятием должности прокурора, свободным доступом к информации справочного характера, предоставлением на запросы информации, если законом не установлено ограничений по ее предоставлению; неукоснительного соблюдения требований профессиональной этики и поведения [4].

Раскрывая содержание понятия функций, следует отметить их отличия от задач и цели, которая поставлена перед прокуратурой. Функции определяются в научной литературе как юридически необходимые виды деятельности, как комплекс взаимосвязанных организационно-правовых воздействий органа, каждого структурного подразделения, который служит направлением для достижения цели, поставленной перед системой управления. Кроме того, функции прокуратуры как составные части содержания ее деятельности, отраженные в установленных для этого правоохранительного органа задачах по обеспечению жизненно важных потребностей объекта управления, осуществляются структурными подразделениями (должностными лицами) органа прокуратуры путем реализации возложенных на них полномочий [5, с. 64]. Таким образом, функции являются основными взаимосвязанными направлениями деятельности, которые реализуются как прокуратурой в целом, так и ее структурными подразделениями, должностными лицами для выполнения общей цели – защиты прав и свобод человека, общих интересов общества и государства. Безусловно, функциям присущи непрерывность и постоянство, необусловленность конкретны-

ми действиями. Согласно ст. 5 Закона Украины «О прокуратуре» функции прокуратуры Украины осуществляются исключительно прокурорами. Делегирование функций прокуратуры, а также присвоение этих функций другими органами или должностными лицами не допускаются [4].

По поводу задач хотелось бы отметить, что они, как правило, имеют временный характер, поскольку после их достижения в процессе юрисдикционной деятельности они либо будут сняты, либо изменены на новые. Нельзя провозглашать как задание положения постоянного содержания. В то же время достаточно сложно назвать функцию, не указав на назначение, то есть не определив соответствующее задание. Иногда на основе того, что «по сути и по форме изложения функции и задачи совпадают», фактически оправдывается мнение о самостоятельном существовании так называемых «функций – задач» и «функций – действий» [6, с. 25]. В таком случае следует вести речь о задаче – цели, или же о функции, как о непрерывном единстве задания и его действия. Поэтому в правовом статусе прокуратуры как субъекта административной юрисдикции четкое закрепление и разграничение функций возможно и целесообразно путем указания на задачи, которые определены Конституцией и законами Украины.

Таким образом, целью деятельности прокурора как субъекта административной юрисдикции является защита личности, ее прав и свобод, собственности, окружающей среды, общественного порядка, установленного порядка функционирования различных государственных органов, а также предприятий, учреждений, организаций в соответствующих отраслях, которая достигается путем решения таких задач, как своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, решение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов и укрепления законности (ст. 245 Кодекса Украины об административных пра-

вонарушениях (далее – КУоАП Украины)). То есть цель участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях заключается в обеспечении защиты прав, свобод и интересов граждан, публичных интересов при осуществлении производства по этим делам, обеспечении законности на всех его стадиях.

Относительно компетенции прокуратуры как субъекта административной юрисдикции нужно сказать, что в юридической литературе существует мнение, что компетенция государственного органа представляет собой круг подведомственных этому органу вопросов с соответствующим объемом прав и обязанностей, которые необходимы для их решения. В то же время указание в законодательстве на круг вопросов, подведомственных органу (в частности, гл. 17 КУоАП, где использован термин «подведомственность дел»), не означает, что именно эти вопросы являются самостоятельным, отличным от полномочий и обязанностей элементом компетенции органа. Таким элементом являются полномочия и обязанности решать или участвовать в решении этих дел. Мы разделяем позицию тех ученых, которые считают, что компетенция органа включает в себя такие элементы, как «предметы ведения» (общественные отношения) и «права и обязанности», или «властные полномочия», органа.

Таким образом, компетенция прокуратуры начинается с установления общественных отношений, в рамках которых она действует, то есть «круга» ее деятельности. Фактически этот «круг» деятельности прокуратуры в его юридически значимом отражении в законодательстве можно назвать предметом ее ведения (подведомственностью). Одновременно следует отметить, что предмет ведения (подведомственность) как составляющая компетенции органов прокуратуры определяет те общественные отношения, в которых они как субъекты административной юрисдикции юридически компетентны. То есть установление подведомственности является разграничением компетенции между органами (должностными лицами) прокуратуры, а орган (должностное лицо) прокуратуры вправе рассматривать и разрешать только те вопросы, которые относятся к его ведению.



Что касается полномочий как составляющей компетенции, то нужно сказать, что в юридической литературе под понятием «полномочия» понимают: 1) то, что может сделать орган прокуратуры, какие меры он может принять; 2) единство прав и обязанностей; 3) средство для выполнения органом прокуратуры своих задач и функций [7, с. 71].

Властные полномочия прокурора, по мнению Г.И. Ткача, являются одними из специфических признаков, благодаря которым институт прокуратуры, прокурор приобретают особый правовой статус с определенными полномочиями в сфере профессиональной деятельности. Наличие и реализация властных полномочий указывают на реальную способность прокуратуры обеспечить поведение другой стороны в нужных рамках [8, с. 102]. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях наделен публично-властными полномочиями [9, с. 43]. Согласно КУоАП к таким полномочиям относятся определенные права и обязанности, а именно возбуждать производство по делу об административном правонарушении путем составления протоколов об административных правонарушениях, определенных ст. ст. 172⁴–172²⁰, 185⁴, 185⁸, 185¹¹ КУоАП, или обращения в суд с иском заявлением; знакомиться с материалами дела в случае участия прокурора в судебном рассмотрении дела об административных правонарушениях; проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу, если законом установлено право прокурора на осуществление такой проверки (в частности, в порядке осуществления надзора за законностью применения мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан); участвовать в рассмотрении дела об административных правонарушениях в форме представительства интересов государства или гражданина в суде; заявлять ходатайства, отводы и тому подобное; давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения; вносить представление,

обжаловать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении, а также совершать другие предусмотренные законом действия [10] и т. п.

А.Ю. Якимов отмечает, что полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решений о наложении административного взыскания конкретного вида и размера, о передаче дела на рассмотрение другому субъекту административной юрисдикции или о прекращении производства по делу; полномочия по пересмотру дела и принятию решения об оставлении постановления без изменений, его изменении или отмене с отправлением дела на новое рассмотрение или с его прекращением являются функциональными полномочиями [3, с. 107, 108]. Эти полномочия предусмотрены статьями, которые содержатся практически во всех разделах КУоАП, в частности в ст. ст. 284, 294.

Нужно заметить, что ст. 214 КУоАП «Разграничение компетенции органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях» не закрепляет полномочия (компетенцию), а подведомственность дел, что является существенным пробелом и недостатком в нормативном регулировании. В ст. ст. 218–244 КУоАП закреплена лишь подведомственность органам административной юрисдикции дел (предмет ведения) и вообще отсутствует категории полномочий.

Далее нужно подчеркнуть, что структура компетенции прокуратуры как субъекта административной юрисдикции не исчерпывается лишь предметом ведения и полномочиями, в ее состав входят также и обязанности. Фактически полномочия юрисдикционных органов по осуществлению своей деятельности одновременно являются обязанностями перед государством. В то же время разница между полномочиями и обязанностями в структуре компетенции органов прокуратуры как субъектов административной юрисдикции проявляется в том, что обязанности являются более широкими, чем полномочия, поскольку на эти органы могут возлагаться дополнительные обязанности, которые они осуществляют в рамках своих полномочий.

Переходя к рассмотрению структурного блока правового статуса про-

куратуры как субъекта административной юрисдикции, нужно отметить, что к этому блоку относятся положения, которые определяют порядок образования и структуру прокуратуры, порядок занятия должности прокурора и порядок увольнения, закрепленные в Законе Украины «О прокуратуре». Так, согласно ст. 7 этого Закона систему прокуратуры Украины составляют: 1) Генеральная прокуратура Украины; 2) региональные прокуратуры; 3) местные прокуратуры; 4) военные прокуратуры; 5) Специализированная антикоррупционная прокуратура.

Единство системы прокуратуры Украины обеспечивается едиными принципами организации и деятельности; единым статусом прокуроров; единым порядком организационного обеспечения деятельности прокуроров; финансированием прокуратуры исключительно из Государственного бюджета Украины; решением вопросов внутренней деятельности прокуратуры органами прокурорского самоуправления [4].

Неотъемлемой частью правового статуса прокуратуры как субъекта административной юрисдикции является ответственность, так как орган административной юрисдикции обязан нести ответственность в случае нарушения законности, прав личности в процессе осуществления своих функций [11, с. 70]. Органы государственной власти, местного самоуправления, их должностные лица, согласно ч. 2. ст. 19 Конституции Украины, обязаны действовать только на основе и в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. В ст. 56 Основного Закона указывается, что каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального вреда, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий. В действующем Законе «О прокуратуре» разд. VI посвящен основаниям и порядку привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности. Основанием привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности яв-



ляется совершение дисциплинарного проступка, противоправного нарушения служебных обязанностей либо нарушения требований Конституции и законов Украины и изданных по их нарушению приказов и указаний, а также нарушение ограничений по должности и несоблюдение общепризнанных моральных требований.

К дисциплинарным взысканиям относятся выговор, понижение в классном чине, понижение в должности, лишение нагрудного знака «Почетный работник Прокуратуры Украины», увольнение, увольнение с лишением классного чина.

Как справедливо отмечает Н.Ю. Ивчук, проблемные вопросы правового регулирования порядка реализации юридической ответственности прокуроров требуют глубокой проработки и своего срочного решения. Несовершенный механизм применения различных видов юридической ответственности, с одной стороны, не обеспечивает неотвратимость ответственности за нарушение служебных обязанностей, а с другой – создает возможности для злоупотреблений в этой сфере, приводит к ошибкам и, как следствие, к дезорганизации в работе с кадрами. Нужно усовершенствовать механизм привлечения работников прокуратуры к юридической ответственности. Для достижения этой цели нужно закрепить четкий перечень субъектов инициирования юрисдикционного производства и объем их полномочий; определить этапы юрисдикционного производства и порядок его реализации; скоординировать порядок нарушения такого производства и на законодательном уровне закрепить реализацию принятых решений [12, с. 400].

Выводы. Правовой статус прокурора как субъекта административной юрисдикции является сложным правовым явлением, которое включает в себя несколько взаимообусловленных структурных элементов. При этом заметим, что нормативная регламентация порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, которая сегодня существует, несовершенна и не способствует установлению в полном объеме объективной истины. Поэтому законодательная регламентация правового статуса прокурора как субъекта административной юрисдикции

требует совершенствования, а именно в части унификации норм, определяющих основания участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, его права и обязанности в одном законодательном акте – КУоАП с конкретизацией в соответствующем отдельном приказе Генерального прокурора Украины «О порядке организации защиты прав лиц органами прокуратуры во время производства по делам об административных правонарушениях». Дальнейшее развитие этого статуса требует совершенствования его нормативно-правового регулирования, конкретизации форм и методов участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, повышения эффективности применения к прокурору юридической ответственности и т. п.

Список использованной литературы:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Сухонос В.В. Поняття і сутність правового статусу прокуратури України / В.В. Сухонос // Держава і право. – 2011. – Вип. 51. – С. 209–213.
3. Якимов А.Ю. Статус суб'єкта административної юрисдикції / А.Ю. Якимов // Гос-во и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111.
4. Про прокуратуру України : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
6. Дюрягин И.Я. Стадии и функции управления / И.Я. Дюрягин // Правоведение. – 1977. – № 1. – С. 22–28.
7. Анохіна Л.С. Суб'єкти административної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.С. Анохіна. – Х., 2001.
8. Ткач Г.Й. Поняття владного повноваження / Г.Й. Ткач // Вісник Львівськ. нац. ун-ту ім. І. Франка. – Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.

9. Колотило О.О. Прокурор як суб'єкт провадження у справах про административні правопорушення / О.О. Колотило // Судова апеляція. – 2012. – № 10. – С. 42–46.

10. Кодекс України про административні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

11. Шергин А.П. Актуальные проблемы административной ответственности / А.П. Шергин // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. – С. 3–9.

12. Івчук М.Ю. Юридична відповідальність працівників прокуратури України / М.Ю. Івчук // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 397–401. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10imjppu.pdf>.



ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ ПРЕСТУПНИКА

Елена ТКАЧЁВА,

кандидат юридических наук,

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

Summary

The article deals with disclosure of methodological approaches to the study of the criminal personality and his public danger in the criminological science. Scientific researches are analyzed and contain information about development of the concept of the criminal personality and his public danger. The author systematized the basic definitions of the criminal personality. The paper put forward proposals to improve the concept of the public danger of the criminal personality. The author gives her own definition of the concept of public danger criminal as a property of motivational and volitional sphere of personality, which is a real threat of committing new crimes.

Key words: crime, criminal personality, public danger, social consequences, motivational sphere, real threat.

Аннотация

Статья посвящена раскрытию методологических подходов к изучению личности преступника и его общественной опасности в криминологической науке. Проанализированы научные труды, содержащие сведения о развитии понятия личности преступника и его общественной опасности. Систематизированы основные определения общественной опасности личности преступника. Высказаны предложения по усовершенствованию понятия общественной опасности личности преступника. Предоставлено собственное определение понятия общественной опасности личности преступника как свойство мотивационно-волевой сферы личности, которое состоит в реальной угрозе совершения нового преступления.

Ключевые слова: преступность, личность преступника, общественная опасность, социальные последствия, мотивационная сфера, реальная угроза.

Постановка проблемы. В современном обществе проблема исследования личности преступника является одной из самых актуальных, выступает важным объектом изучения в науке криминологии и практике борьбы с преступностью. Общественная опасность личности преступника играет огромную роль в изучении механизмов виктимизации населения, оценке эффективности правоохранительной, судебной и уголовно-исполнительной систем. Историческое исследование личности преступника позволит ответить на многие вопросы современной криминологической науки относительно оценки общественной опасности различных типов преступников, при назначении наказания и оценке возможности безопасной жизни граждан.

Актуальность темы. Проблема определения общественной опасности личности преступника требует сегодня современного методологического обоснования, отказа от упрощенных подходов к данному вопросу, большего внимания в научной литературе. Отдельные аспекты исследуемой проблемы рассматривались в научных работах таких известных учёных, как Ю.М. Антонян, А.М. Бойко, Я.И. Гилинский, В.В. Голина, Б.Н. Головкин, А.И. Долгова, В.Н. Дрёмин, А.П. Залалюк, С.М. Иншаков, И.И. Карпец,

А.Н. Костенко, В.В. Лунеев, А.Б. Сахаров, В.И. Шакун и другие.

Целью статьи является историческое исследование понятия общественной опасности личности преступника, а также возможных путей её определения в современной криминологической науке.

Изложение основного материала исследования. Личность преступника в криминологии изучается на трёх уровнях: индивидуальном, групповом и общем. В связи с тем, что профилактической работе с потенциальными преступниками и лицами, которые отбывают наказание, уделяется мало внимания, а по традиции репрессивное направление борьбы с преступностью продолжает оставаться основным, по сравнению с профилактическими средствами, потребности общества и государства в своевременном и эффективном индивидуальном предотвращении преступлений не удовлетворяются. Нуждаются в последующей углублённой научной обработке представления, идеи, знания, гипотезы, направленные на описание, толкование и объяснение феномена появления, существования, развития и особенностей тех, кто с большой степенью вероятности может совершить преступление впервые или повторно [1, с. 101].

Личность преступника всегда рассматривалась как одно из центральных

понятий криминологической науки. Роль и значение данного понятия обусловлены тем, что преступное поведение определяется криминологией как результат взаимодействия социальных условий и личностных особенностей индивида. Личность преступника – важное звено в объяснении преступного поведения [2, с. 56].

Криминологов должна интересовать, прежде всего, социальная сущность человека, совершившего преступление, а не проблема человеческой личности вообще. Криминология должна найти научно обоснованные критерии классификации преступников, их типологии, дать социально-психологическую характеристику различных их групп и решить ряд других подобных вопросов. Анализируя различные виды преступлений, криминологи всегда должны устанавливать, кто совершает эти преступления, каковы наиболее характерные обстоятельства, приводящие людей на скамью подсудимых, каково влияние микро-социального окружения на формирование личности и её поведение и т. п. [3, с. 138–139].

В советской криминологии можно отметить три условных периода в изучении проблемы преступности и личности преступника, что позволит проследить хронологический порядок раз-



вития представлений об этих явлениях, а именно: I период – 1921–1926 гг.; II период – 1926–1930 гг.; III период – 1966–1990-е годы. Анализируя научные труды тех времен, можно прийти к выводу, что именно через личность преступника (ведь под идеологическим запретом было изучение общественного строя как причины преступности) учёные стремились познать корни преступности как социальной болезни. Фактически многие годы изучение понятия преступности подменялось изучением личности преступника [4, с. 247, 255]. В рамках первого и второго указанных периодов учения о личности преступника носили фрагментарный характер, и только в пределах третьего периода стали зарождаться первые криминологические теории об общественной опасности личности преступника.

Исторический анализ показывает, что общественную опасность изначально определяли как специфическое социальное качество личности преступника. Наука и практика выработали некоторые критерии общественной опасности личности преступника: рецидив, низменные мотивы преступления, особо жестокий или изощрённый способ его совершения. Однако само понятие общественной опасности личности, его содержание и сущность недостаточно ясны. Нет, в частности, единства в основном вопросе: что означает общественная опасность личности? [5, с. 15].

Некоторые авторы сводят общественную опасность лишь к оценке лица, совершившего преступление. Другая группа учёных придерживается мнения о том, что общественная опасность означает потенциальную возможность (способность, склонность) лица совершить в определённой ситуации преступное посягательство. Между тем термин «опасность» обращён в будущее, означает нечто, что может совершиться. Поэтому понятие общественной опасности личности преступника включает не только её социальную характеристику, но и отражает ту объективную реальность, что данное лицо способно пренебречь в определённой ситуации общественными интересами и совершить преступление. Об общественной опасности личности можно судить лишь на основании по-

ведения человека, его поступков, которые свидетельствуют об этой опасности постольку, поскольку противоречат требованиям закона. По мнению А.Б. Сахарова, общественная опасность личности преступника определяется в первую очередь опасностью совершённого им преступления [5, с. 16–18].

Когда мы анализируем поведение личности, мотивы её поступков, тогда важно выяснить, что человек представляет собой как личность. Его взгляды на жизнь, его реакция на окружающее и т. п. позволяют понять, почему он пошёл на совершение того или иного поступка, и в случае совершения им преступления решить, какое он понесёт наказание, как нужно воздействовать на него в целях перевоспитания. Так, И.И. Карпец подчёркивает, что в поведении преступника нас интересует, прежде всего, под влиянием каких внешних условий и как сформировалось антиобщественное поведение человека [6, с. 79, 87].

В криминологии существуют определения и общественной опасности преступности. Общественную опасность преступности определяют как свойство последней причинять существенный вред общественным отношениям и одновременно основанную на объективных критериях субъективную оценку обществом характера и меры такого вреда. Она складывается из признаков, характеризующих общественную опасность, с одной стороны, уголовно наказуемых деяний, а с другой – преступников, совершающих эти деяния. Учёные указывают на существование триединого комплекса «преступники – преступность – последствия». Единство комплекса проявляется в том, что статистические признаки преступников и характер последствий самостоятельно не существуют. Контингент преступников и совокупность преступных деяний (преступность) «включаются» в содержание общественной опасности преступников не сами по себе, а только в связи с негативным воздействием, которое они оказывают на общественные отношения [7, с. 40–42].

Советская криминология исходила из признания решающей роли социальной среды в объяснении причин преступного поведения. Можно констатировать, что в настоящее время преодолён вульгарно-социологический

подход, при котором, в соответствии с верным тезисом о решающей роли социальной среды в формировании преступного поведения, игнорировалась роль самой личности в реализации данного вида поведения. Сейчас особенностям личности преступника уделяется достаточно большое внимание [8, с. 149].

В целом личность преступника можно установить как некую модель, социальную и психологическую, обладающую специфическими чертами. Преступникам присущи антиобщественные взгляды, отрицательное отношение к нравственным ценностям и выбор общественно опасного пути для удовлетворения своих потребностей или не проявление необходимой активности в предотвращении отрицательного результата. Это определение может охватывать и тех, кто совершил преступление умышленно, и тех, кто виновен в преступной неосторожности [9, с. 104].

Понимание общественной опасности таким образом, что человек, обладающий подобными качествами, может совершить преступление, не предполагает фатальности преступного поведения. Это качество может быть реализовано в поведении, а может и не быть, что зависит как от самой личности, так и от внешних обстоятельств, способных препятствовать такому поведению, даже исключить его. Например, после отбытия наказания человек уже не преступник, а потому не может рассматриваться как личность преступника, но представляет значительный интерес как лицо, которое вновь может встать на преступный путь, особенно если речь идёт о рецидивисте. Следовательно, нужно изучать не только тех, кто уже совершил преступление, но и тех, чьё поведение в прошлом, чей образ жизни, общение, взгляды и ориентации ещё только свидетельствуют о такой возможности, которая реальностью может и не стать. Значит, в сфере криминологических интересов находятся алкоголики, наркоманы, бродяги, проститутки, лица, совершающие мелкие антиобщественные нарушения [9, с. 105].

Следует подчеркнуть, что отнесение человека к группе риска отнюдь не может служить основанием для его ареста или привлечения к ответствен-



ности: он пока ничего не совершил, надо просто иметь в виду, что это может случиться. Поэтому своевременный анализ группы риска и некие статистические, вероятностные прогнозы в индивидуальном плане помогают в борьбе с преступностью, прежде всего в профилактике возможных преступных действий. Непосредственным же источником волевого акта, следовательно, и самого преступления является взаимодействие конкретной жизненной ситуации и свойств личности преступника (в частности и такой характеристики, как общественная опасность) [10, с. 32, 38].

Наказуемо не намерение, не желание как таковое, а его объективизация, осуществление конкретных противоправных действий. Криминальное поведение отличается от просоциального не по структуре или уровню регуляции, а по своей направленности. Противоправное деяние почти всегда является прямым проявлением позиции личности, реализует её наиболее обобщенные социальные диспозиции и смыслы [11, с. 28–29].

В современной украинской криминологии учёные поддерживают точку зрения, согласно которой общественная опасность личности может существовать как после совершения преступных действий, так и до их совершения. Что же касается рецидивистов, то у них общественная опасность как свойство связана с существованием, как правило, стойкой антисоциальной установки, которая обуславливает не только преступный способ действий, но и преступный способ мышления, специфический взгляд на общество и своё место в нём, деление окружающих на «своих» и «чужих», следование преступным идеалам и традициям. Практика свидетельствует, что для этой категории лиц характерна прочно укоренившаяся готовность действовать в одном направлении – в направлении достижения своей преступной цели. Наличие такой установки определяет лёгкость, с которой рецидивисты снова принимают решение совершить преступление. Исследования также подтверждают, что их общественная опасность сохраняется и после отбывания наказания, когда даже нет оснований говорить о субъекте преступления, в рамках которого, по мнению неко-

торых учёных, существует личность преступника (с момента совершения преступления и до отбытия уголовного наказания) [12, с. 231, 233–234].

Исследуя корыстную насильственную преступность в Украине, Б.Н. Головкин отмечает, что система ценностных ориентаций санкционирует выбор модели поведения у настоящих и будущих преступников. Именно у корыстных насильственных преступников присутствует наиболее высокая степень деформации правосознания, стойкость их криминогенных убеждений и вседозволенности, завышенная самооценка. Преступники рассматривают чужую собственность и лицо, которому она принадлежит на законных основаниях, только как средство удовлетворения собственных корыстных целей, и не более того [13, с. 134, 139, 141].

Во время разработки криминологических и уголовно-правовых проблем борьбы с бандитизмом В.В. Голина подчёркивает, что в сфере межличностных отношений организаторов (руководителей) банд можно характеризовать как волевых и жестоких людей. Многие из них присуща самодисциплина, они требуют от членов банды дисциплины и подчинения. Часто они сами показывают членам банды «уроки смелости», «примеры мужества». Именно лидеры отдают приказы о ликвидации потерпевших. По мнению учёных, тип организатора (руководителя), характер и стиль его управления бандой свидетельствуют о степени его социальной опасности и должны определяться при расследовании и рассмотрении в судах уголовных дел о бандитизме и учитываться при назначении наказания [14, с. 123, 131].

При характеристике общественной опасности разбоя исследователи указывают на то, что сущность общественной опасности заключается не просто в возможности, а в реальной возможности совершения нового преступления. Отличительной чертой разбоя является желание преступника получить материальную выгоду путём насилия над жертвой. Таким образом, общественная опасность разных категорий преступников отличается по своему характеру и степени. Характер общественной опасности личности преступника (качественная характеристика общественной опасности) опре-

деляется характером вреда, который личность может причинить обществу и общественным интересам. Характер общественной опасности зависит от её антисоциальной или асоциальной установки, а также обстановки, в которой личность пребывает, и характера её деятельности [15, с. 241–242].

Выводы. Изучение общественной опасности личности преступника считаем актуальной и неотложной задачей. Перспективными и мало изученными направлениями являются разработка научных критериев понятия общественной опасности в целом и общественной опасности личности преступника в частности; определение содержания и сущности общественной опасности личности преступника; изучение отдельных видов преступников по мотивационному критерию. Необходимо различать и разграничивать при проведении криминологических исследований общественную опасность самого деяния и общественную опасность личности преступника. Общественную опасность личности преступника можем определить как свойство мотивационно-волевой сферы личности, которое состоит в реальной угрозе совершения нового преступления.

Невозможно противодействовать преступности в целом, более детальное изучение общественной опасности личности преступника, его криминогенного потенциала по отдельным группам преступлений предоставит возможность усилить меры борьбы с преступностью.

Список использованной литературы:

1. Криминологія : [підруч.] / [В.В. Голина, Б.М. Головкин, М.Ю. Валуйська та ін.] ; за ред. В.В. Голини, Б.М. Головкина. – Х. : Право, 2014. – 440 с.
2. Сахаров А.Б. Научно-исследовательские вопросы советской криминологии / А.Б. Сахаров // Изв. высших учеб. заведений. Серия «Правоведение». – 1984. – № 1. – С. 51–57.
3. Карпец И.И. Современные проблемы уголовного права и криминологии / И.И. Карпец. – М. : Юрид. лит., 1976. – 224 с.
4. Сметанина Н.В. Историчний розвиток уявлення про злочинність у



ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Наталья ТКАЧЕНКО,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The author notes that an investigator, judge or field officer has often lack of the expertise needed for a comprehensive study of the mechanism of a committed criminal offense. The need of highlighting procedural peculiarities of the participation of the subjects of forensic activities in criminal proceedings is grounded in the article. The author points out on the predicament of procedural peculiarities of the participation of the subjects of forensic activities in criminal proceedings by procedural status of these subjects and the form of their involvement. Procedural features of the participation of professional employees, experts and witnesses (informed person) in criminal proceedings as subjects of forensic activities are highlighted.

Key words: procedural features, subjects of forensic activities, criminal proceedings, expert, professional employee, witness, informed person.

Аннотация

В статье отмечается, что следователю, оперативному работнику или судье часто не хватает специальных знаний, необходимых для всестороннего исследования механизма совершенного уголовного преступления. Обосновывается необходимость освещения процессуальных особенностей участия субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве. Указывается на обусловленность процессуальных особенностей участия субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве процессуальным статусом указанных субъектов и формой их привлечения. Освещаются процессуальные особенности участия специалиста, эксперта и свидетеля (осведомленного лица) в уголовном производстве как субъектов судебно-экспертной деятельности.

Ключевые слова: процессуальные особенности, субъект судебно-экспертной деятельности, уголовное производство, эксперт, специалист, свидетель, осведомленное лицо.

Постановка проблемы. Судебно-экспертная деятельность в уголовном производстве в первую очередь заключается в использовании специальных знаний в различных формах, построении доказательной базы на основе широкого применения современных достижений науки и техники при обнаружении, фиксации, изъятии следов преступления, проведении экспертиз [1, с. 255]. Ведь следователю, оперативному работнику или судье часто не хватает специальных знаний, необходимых для всестороннего исследования механизма совершенного уголовного преступления. Поэтому указанные субъекты обращаются за помощью к лицам, имеющим соответствующие знания. Последние должны привлекаться исключительно в рамках и с соблюдением положений уголовного процессуального законодательства. Вот почему особую актуальность приобретает вопрос о

процессуальных особенностях участия субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве.

Актуальность темы. Понятие, содержание и субъекты судебно-экспертной деятельности, а также порядок ее осуществления в том числе в уголовном производстве неоднократно были предметом исследования в трудах таких ученых, как В.В. Галунько, А.Н. Ещук, А.И. Жеребко, В.А. Журавель, Н.И. Клименко, А.А. Кравченко, С.П. Лапта, А.И. Лозовой, И.В. Пирог, П.И. Репешко, Г.Л. Сопилиник, Т.А. Татарников, В.В. Тищенко, В.В. Федчишина, М.Г. Щербакровский, В.В. Юсупов и другие.

Несмотря на значительные и весомые научные достижения в указанных направлениях, немало вопросов не нашло своего решения. В частности, в научной литературе преимущественно освещаются процессуальные особенности привлечения эксперта для проведения

радянській кримінології / Н.В. Сметаніна // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2012. – Вип. 23. – С. 243–256.

5. Сахаров А.Б. Учение о личности преступника и его значение в профилактической деятельности органов внутренних дел : [лекция] / А.Б. Сахаров. – М. : МВШМ МВД СССР, 1984. – 43 с.

6. Карпец И.И. Проблема преступности / И.И. Карпец. – М. : Юрид. лит., 1969. – 168 с.

7. Бабаев М.М. Социальные последствия преступности : [учеб. пособ.] / М.М. Бабаев. – М. : Академия МВД СССР, 1982. – 83 с.

8. Курганов С.И. Криминологическая теория: предпосылки и основания : [моногр.] / С.И. Курганов. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 160 с.

9. Антонян Ю.М. Криминология : [учеб. для бакалавров] / Ю.М. Антонян. – М. : Юрайт, 2012. – 523 с.

10. Кудрявцев В.Н. Борьба мотивов в преступном поведении / В.Н. Кудрявцев. – М. : Норма, 2012. – 128 с.

11. Криминальная психология : [курс лекций] / под науч. ред. О.Д. Ситковской ; Академия Генеральной прокуратуры РФ. – М. : Проспект, 2016. – 144 с.

12. Батиргареева В.С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми : [моногр.] / В.С. Батиргареева. – Х. : Право, 2009. – 576 с.

13. Головкин Б.М. Корислива насильницька злочинність в Україні: феномен, детермінація, запобігання : [моногр.] / Б.М. Головкин. – Х. : Право, 2011. – 432 с.

14. Голина В.В. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове і кримінологічне дослідження : [моногр.] / В.В. Голина. – Х. : Регіонінформ, 2004. – 212 с.

15. Казміренко В. Суспільна небезпека розбою / В. Казміренко // Право України. – 2010. – № 3. – С. 239–245.



судебных экспертиз и специалиста к проведению отдельных следственных (розыскных) действий. При этом указывается на их место в системе субъектов судебно-экспертной деятельности. То есть освещаются процессуальные особенности участия только отдельных субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве без выделения общих особенностей для всех субъектов названной деятельности.

С учетом указанного и для выяснения процессуальных особенностей участия субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве ставится цель статьи – с помощью анализа существующих научных взглядов и положений действующего законодательства Украины определить основания и порядок привлечения субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве.

Изложение основного материала исследования. Субъектами судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве могут быть как физические, так и юридические лица. В первом случае речь идет о сведущих лицах, а во втором – о специализированных экспертных учреждениях Украины. Указанные субъекты в рамках уголовного производства обязаны обеспечить своевременное и надлежащее предоставление помощи в части применения специальных знаний ради решения промежуточных тактических задач досудебного расследования и судебного производства, чтобы обеспечить эффективность и результативность уголовного производства в целом. Поэтому содержание деятельности таких субъектов состоит, прежде всего, в предоставлении консультаций, помощи при проведении следственных (розыскных) и негласных следственных (розыскных) действий, проведении судебных экспертиз, разъяснении отдельных положений, требующих наличия определенных специальных знаний, в рамках допроса и т. д. Соответственно, освещая процессуальные особенности участия субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве, следует рассмотреть процессуальные особенности привлечения специалиста, эксперта к проведению отдельных процессуальных мероприятий, а также особенности производства допроса осведомленного лица.

В соответствии со ст. 71 Уголовного процессуального кодекса Украины,

специалистом является лицо, которое обладает специальными знаниями и навыками применения технических или иных средств и может предоставлять консультации во время досудебного расследования и судебного разбирательства по вопросам, требующим соответствующих специальных знаний и навыков. При этом специалист может быть привлечен для оказания непосредственной технической помощи сторонами уголовного производства в ходе досудебного расследования и судом в ходе судебного разбирательства. Более того, стороны уголовного производства имеют право в ходе судебного разбирательства заявлять ходатайство о привлечении специалиста или использовании его объяснений и помощи [2].

Специалисты могут привлекаться к проведению следственных (розыскных) действий, негласных следственных (процессуальных) действий и иных процессуальных мероприятий, а также в ходе судебного разбирательства для исследования отдельных доказательств и получения консультаций и разъяснений. Об этом прямо указывается в ст. ст. 228 (предъявление для опознания лица), 236 (исполнение постановления о разрешении на обыск жилища или иного владения лица), 237 (обзор), 238 (осмотр трупа), 239 (осмотр трупа, связанный с эксгумацией), 240 (следственный эксперимент), 241 (освидетельствование лица), 245 (получение образцов для экспертизы), 262 (осмотр и выемка корреспонденции), 266 (исследование информации, полученной при применении технических средств), 357 (исследование вещественных доказательств), 358 (исследование документов), 359 (исследования звуко- и видеозаписей), 360 (консультации и разъяснения специалиста), 361 (осмотр на месте) Уголовного процессуального кодекса Украины. При этом следует указать, что процедура привлечения специалиста в уголовном процессуальном законодательстве не закреплена. То есть специалист привлекается к следственным (розыскным) и негласным следственным (розыскным) действиям лицом, производящим досудебное расследование, по своему усмотрению, с учетом его видения целесообразности привлечения специалиста. Отсутствуют четкие указания относительно требований, которые выдвигаются к специалисту, объема его компетентности, обяза-

тельных оснований для его привлечения и т. п. Исключением является требование об обязательном привлечении к осмотру трупа судебно-медицинского эксперта или врача, если вовремя невозможно привлечь судебно-медицинского врача, а также требование вынимать труп с места захоронения в присутствии судебно-медицинского эксперта. В данном случае законодатель четко указал на следующее: 1) обязанность использования специальных знаний при проведении осмотра трупа, в том числе связанного с эксгумацией; 2) специализацию осведомленного лица – им должен быть судебно-медицинский эксперт и, как исключение, врач.

Что касается процедуры привлечения специалиста, то можем предположить, что она происходит путем его вызова к следователю, прокурору, суду, поскольку прибытие по вызову является его обязанностью. Кроме того, среди обязательных требований к специалисту в Уголовном процессуальном кодексе Украины закрепляется одно – его незаинтересованность в результате уголовного производства. В случае наличия такой заинтересованности специалист подлежит отводу. Что касается привлечения специалиста к судебному производству, то анализ положений названного Кодекса указывает, что оно также происходит путем вызова. При этом такое привлечение может осуществляться как по инициативе суда, так и по инициативе сторон уголовного производства. В последнем случае подается соответствующее ходатайство в суд, которое суд может удовлетворить или не удовлетворить. Процессуальные права и обязанности, а также ответственность специалиста в уголовном производстве определяются в ст. ст. 71, 72, 517 упомянутого Кодекса.

К процессуальным особенностям участия специалиста в уголовном производстве как субъекта судебно-экспертной деятельности следует отнести объем его полномочий и ответственности, особенности фиксации результатов его деятельности. В частности, специалист, привлеченный к проведению процессуального действия, не является самостоятельным и независимым в своей деятельности лицом. Он, прежде всего, выполняет указания руководителя этого процессуального действия, дает ответы на его вопросы. Специалист может только давать рекомендации, которые не всегда учитываются руководителями процессуальных дей-



ствий. Другой особенностью является ответственность специалиста. Он не несет ответственности за предоставление некачественной помощи, недостоверных сведений, поскольку не предупреждается об этом. Часто содержание консультаций, полученных при проведении отдельных следственных (розыскных), негласных следственных (розыскных) или других процессуальных действий, не находит своего документального отображения, поскольку носит устный характер. В отдельном случае, чаще всего по требованию лица, производящего предварительное расследование, специалист, который принимал участие в проведении соответствующего процессуального действия, предоставляет письменные объяснения, которые приобщаются к протоколам соответствующих процессуальных действий в виде приложений.

Экспертом в уголовном производстве, в соответствии со ст. 69 Уголовного процессуального кодекса Украины, является лицо, которое владеет научными, техническими или другими специальными знаниями, имеет право, согласно Закону Украины «О судебной экспертизе» [3], на проведение экспертизы и которому поручено провести исследование объектов, явлений и процессов, содержащих сведения об обстоятельствах совершения уголовного преступления, и дать заключение по вопросам, что возникают в ходе уголовного производства и относятся к сфере его знаний. При этом не могут быть экспертами лица, находящиеся в служебной или иной зависимости от сторон уголовного производства или потерпевшего [2].

Эксперты привлекаются к уголовному производству для проведения экспертизы. В случае привлечения эксперта к проведению отдельного следственного (розыскного) действия он приобретает процессуальный статус специалиста, хотя фактически по своему профессиональному и должностному статусу является экспертом. Основания проведения экспертизы и порядок привлечения эксперта закреплены в ст. ст. 242–244 Уголовного процессуального кодекса Украины. В частности, экспертиза проводится экспертом по обращению стороны уголовного производства или по поручению следственного судьи или суда, если для выяснения обстоятельств, имеющих значение для уголовного производства, необходимы специальные знания. Однако

не допускается проведение экспертизы для выяснения правовых вопросов. Привлекается эксперт стороной обвинения в том числе по ходатайству стороны защиты или потерпевшего. К тому же сторона защиты имеет право самостоятельно привлекать экспертов на договорных условиях для проведения экспертизы, в том числе обязательной. В случае отказа следователя, прокурора в удовлетворении ходатайства стороны защиты о привлечении эксперта лицо, заявившее соответствующее ходатайство, вправе обратиться с ходатайством о привлечении эксперта к следственному судье. При этом отсутствуют четкие указания относительно формы обращения стороны обвинения для привлечения эксперта. На практике такое обращение реализуется путем вынесения постановления о назначении соответствующей судебной экспертизы. Отсутствие законодательной регламентации формы и содержания такого обращения, а также процедуры направления материалов на экспертизу в соответствующие экспертные учреждения или экспертов, по нашему мнению, является законодательным пробелом, который подлежит устранению. Эксперт также может привлекаться к уголовному производству на стадии судебного разбирательства. В частности, во время судебного разбирательства суд за ходатайством сторон уголовного производства или потерпевшего при наличии оснований вправе постановлением поручить проведение экспертизы экспертному учреждению, эксперту или экспертам независимо от наличия ходатайства.

Экспертиза назначается лицом, осуществляющим уголовное производство, по своему усмотрению, кроме тех случаев, когда закон предусматривает обязательное ее проведение. При этом, как отмечает М.Г. Щербаковский, перечень случаев обязательного назначения экспертизы расширяется постановлениями Пленума Верховного Суда Украины [4, с. 178–180]. Однако анализ положений действующего Уголовного процессуального кодекса Украины указывает, что законодатель приводит исчерпывающий перечень случаев обязательного

привлечения эксперта к уголовному производству. Поэтому считаем уместным расширить указанный перечень случаями, которые предусмотрены в соответствующих постановлениях Пленума Верховного Суда Украины, или же указать на его неисчерпаемость.

Среди процессуальных особенностей участия эксперта в уголовном производстве стоит выделить следующие: экспертом может быть только лицо, которое имеет право проводить судебную экспертизу и не заинтересовано в результате уголовного производства; эксперт несет личную ответственность за достоверность предоставленного им заключения экспертизы; эксперт осуществляет экспертное исследование в рамках заданных ему вопросов и предоставленных объектов; эксперт вправе требовать необходимые для проведения экспертизы материалы; эксперт проводит экспертизу лично, самостоятельно выбирая методы и средства исследования; эксперт не вправе по собственной инициативе собирать материалы для проведения экспертизы. В случае необходимости эксперт обязан разъяснить предоставленный им вывод, прибыть к следователю, прокурору, суду и дать ответы на вопросы во время допроса. Однако здесь есть свои особенности. В действующем уголовном процессуальном законодательстве предусматривается возможность допроса эксперта в суде, а норма, что регламентирует проведение допроса эксперта на стадии досудебного расследования, отсутствует. Соответственно, возникает вопрос: в каком статусе стоит допрашивать эксперта во время досудебного расследования? Можно воспользоваться аналогией закона и проводить допрос эксперта. Тем более, согласно ст. 95 Уголовного процессуального кодекса Украины, свидетель, эксперт обязаны давать показания следователю, прокурору, следственному судье и суду в установленном Кодексом порядке. Или же можно допросить эксперта в качестве свидетеля. Такое положение дел является неправильным и требует неотложного решения путем дополнения уголовного процессуального законодательства нормой, прямо предусматривающей возможность проведения допроса эксперта во время досудебного расследования.

Субъект судебно-экспертной деятельности также может привлекаться к уголовному производству в качестве



свидетеля. В данном случае речь идет об упомянутом выше допросе эксперта в качестве свидетеля. Также допрашиваться как свидетели могут сведущие лица, которые могут предоставить важную для уголовного производства консультативную или разъяснительную информацию. Такое привлечение позволяет в материалах уголовного производства подробно отразить все особенности механизма совершенного уголовного правонарушения. Процессуальные права и обязанности свидетеля закрепляются в ст. ст. 65–67 Уголовного процессуального кодекса Украины.

Выводы. Таким образом, процессуальные особенности участия субъектов судебно-экспертной деятельности в уголовном производстве в первую очередь обуславливаются их процессуальным статусом и формой привлечения. Анализ действующего уголовного процессуального законодательства Украины указал на отсутствие четких требований к субъектам судебно-экспертной деятельности, которые привлекаются к уголовному производству, а также недостаточное урегулирование оснований и порядка привлечения указанных субъектов.

Список использованной литературы:

1. Пиріг І. Поняття та зміст експертної діяльності органів внутрішніх справ / І. Пиріг // Право України. – 2011. – № 1. – С. 255–262.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
3. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28. – Ст. 232.
4. Щербаковський М.Г. Проведення та використання судових експертиз у кримінальному провадженні : [монографія] / М.Г. Щербаковський. – Х. : В деле, 2015. – 560 с.

СУБСИДИАРНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К НАЛОГОВЫМ И ТАМОЖЕННЫМ ОТНОШЕНИЯМ

Богдан ФАСИЙ,

аспирант кафедры гражданского права, член Совета молодых ученых Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

In the article the theoretical and practical research is the subsidiary application of the rules of civil law to the tax and customs relations. Solved questions the admissibility of the subsidiary application of the rules of civil law to the tax and customs relations. It analyzed the practice of such an application.

Key words: civil law, subsidiary application norms of legal regulation, tax relations, customs relations.

Аннотация

В статье проводится теоретическое и практическое исследование механизма субсидиарного применения норм гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям. Раскрыты вопросы допустимости субсидиарного применения норм гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям. Проанализирована практика такого применения.

Ключевые слова: гражданское законодательство, субсидиарное применение норм, налоговые отношения, таможенные отношения.

Постановка проблемы. Стержневой проблемой науки налогового и таможенного права является определение его места в системе права Украины. Данное решение невозможно вне выяснения взаимодействия между отраслями гражданского и налогового, таможенного права, которое воплощено в субсидиарном применении норм законодательства.

Проблема субсидиарного применения норм гражданского законодательства к указанным финансовым отношениям не получила широкого научного и практического освещения. Сегодня идет дискуссия среди научного общества, поскольку данный вопрос вызывает много споров, при этом является важным инструментом для преодоления пробелов и средством экономии нормативного материала в налоговых и таможенных отношениях.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы, потому что в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по механизму субсидиарного применения норм гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям.

Исследованию теоретических и практических аспектов проблемы субсидиарного применения норм граждан-

данского законодательства к «финансовым» отношениям посвящены публикации отечественных и зарубежных правоведов, а именно: Д.А. Гетьманцева, М.В. Карасевой, О.В. Очкурченко, А.И. Худякова.

Целью статьи является исследование механизма субсидиарного применения норм гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям в Украине и изучение теории и практики такого применения.

Изложение основного материала исследования. Часть 2 ст. 1 Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины) устанавливает, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой стороне, а также к налоговым отношениям гражданское законодательство не применяется, если иное не установлено законом. Данное ограничение субсидиарного применения норм гражданского законодательства распространяется практически на все финансовые отношения. Но ч. 2 ст. 1 ГК Украины определяет правило: «... если иное не установлено законом». «Иное» может быть установлено законом не только в случаях прямой ссылки на гражданское законодательство, но и в случаях, когда законодатель в налоговых и таможенных от-



ношениях прямо использует категории и конструкции гражданского законодательства без их отдельного урегулирования актами налогового, таможенного законодательства. Примером может служить режим налогообложения конкретного субъекта. Он всегда зависит от его гражданско-правового статуса и операций, которые он осуществляет в своей деятельности. С другой стороны, нерационально дублировать тождественные и аналогичные гражданско-правовые нормы и понятия в текстах Налогового кодекса Украины (далее – НК Украины), Таможенного кодекса Украины (далее – ТК Украины).

Учитывая масштабы использования гражданско-правовых конструкций в публично-правовых отношениях и с целью избегания различных подходов в правоприменении, формулировку положения ч. 2 ст. 1 ГК Украины, по нашему мнению, целесообразно изложить в другой редакции: «2. До майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до бюджетних, податкових, процесуальних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інші не встановлено законом або не впливає зі змісту закону» (виділено нами – Б. Ф.).

Поэтому одной из наиболее существенных особенностей субсидиарного применения гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям является то, что оно не меняет отраслевую принадлежность соответствующих правоотношений.

Достаточно распространенным является использование в НК Украины терминов «юридическое лицо» и «физическое лицо-предприниматель» (например, ст. ст. 14–15 НК Украины). При этом понятие, признаки, порядок создания и ликвидации и т. п. регулируются гражданским законодательством. Поэтому положения гражданского законодательства о юридических лицах и физических лицах-предпринимателях подлежат субсидиарному применению к отношениям, регулируемым налоговым правом. С данным утверждением соглашаются суды [1].

Законодатель не избежал при формулировании норм НК Украины применения термина «имущество» и производных от него слов, хотя они для

законодателя являются обычными при формировке нормы гражданского законодательства.

Согласно п. 22.1 ст. 22 НК Украины, объектом налогообложения могут быть имущество, товары, доход (прибыль) или его часть, обороты по реализации товаров (работ, услуг), операции по поставке товаров (работ, услуг) и другие объекты, определенные налоговым законодательством, с наличием которых налоговое законодательство связывает возникновение у плательщика налогового обязательства. Товар как объект налогообложения предусматривает специфическое основание для возникновения налогового обязательства. Речь идет о том, что в целях налогообложения, прежде всего, важно определить именно стоимость товара или оборот от реализации товаров. Именно с этих позиций НК Украины подходит к закреплению данной разновидности объекта. Вообще определение товара имеет межотраслевое значение, требующее отраслевого режима регулирования в зависимости от особенностей правового воздействия. Согласно ст. 14 НК Украины, товарами признаются материальные и нематериальные активы, в том числе земельные участки, земельные доли (паи), а также ценные бумаги и деривативы, используемые в любых операциях, кроме операций по их выпуску (эмиссии) и погашению. Фактически речь идет о заимствовании гражданско-правовой конструкции регулирования этого явления. Стоимость же нереализованных товаров может выступать объектом налогообложения только как имущество налогоплательщика. При этом законодатель не указывает, какая реализация считается фактической, используя преимущественно отсылочные нормы к гражданскому законодательству.

По своей правовой форме налоговые солидарные обязательства (налоговая солидарная ответственность) остаются налоговыми и публичными даже тогда, когда законодатель использует термин «солидарная имущественная ответственность» (п. 99.2 ст. 99 НК Украины). В НК Украины используется термин «солидарная ответственность» (п. 98.3 ст. 98; абз. 2 п. 99.2 ст. 99). Толкование п. 99.2 ст. 99 не создает трудностей, поскольку речь идет о личности, обязанной также выполнять «де-

нежные обязательства», а в результате толкования п. 98.3 ст. 98 НК Украины возникает задача доказать, что термин «солидарная ответственность» охватывает и соответствующее обязательство, которое также должно быть солидарными. Более удачным представляется использование термина «солидарное обязательство по уплате налогов и сборов». Из такой формулировки следует, что ответственность за нарушение солидарной обязанности должна быть солидарной. Поэтому в п. 98.3 ст. 98 НК Украины нужно внести изменения, указав о солидарной обязанности по уплате налогов и сборов.

Абзац «а» п. 14.1.81 ст. 14 НК Украины дает определение понятия «капитальные инвестиции», согласно которому все хозяйственные операции предусматривают приобретение зданий, сооружений, других объектов недвижимой собственности, других основных средств и нематериальных активов, подлежащих амортизации в соответствии с нормами налогового законодательства. Чтобы узнать, что понимается под положением «других объектов недвижимой собственности», целесообразно обратиться к ст. 181 ГК Украины, где указано, что к другим объектам недвижимой собственности отнесены следующие вещи (недвижимое имущество, недвижимость): земельные участки, а также объекты, расположенные на земельном участке, перемещение которых невозможно без их обесценивания и изменения их назначения.

Субсидиарное применение положений гражданского законодательства к налоговым отношениям может иметь место в силу прямого указания в нормативно-правовом акте. Так, в соответствии с абз. 1 п. 99.1 ст. 99 НК Украины, выполнение денежных обязательств и/или погашение налогового долга физического лица (в том числе физического лица-предпринимателя, физического лица, которое осуществляет независимую профессиональную деятельность) в случае его смерти или объявления судом умершим осуществляется его наследниками, принявшими наследство (кроме государства), в пределах стоимости наследуемого имущества и пропорционально доле в наследстве на дату его открытия. Абзац 2 п. 99.1 ст. 99 НК Украины предусматривает,



что претензии наследникам предъявляются контролирующими органами в порядке, установленном гражданским законодательством для предъявления претензий кредиторами наследодателя. На основании данной нормы к налоговым отношениям субсидиарно применяются нормы гражданского законодательства (ст. 1281 ГК Украины).

Достаточно интересны позиции судов при решении споров об отмене налогового уведомления-решения между государственными налоговыми инспекциями и юридическими лицами. Так, в решениях судов применяются положения о недействительности сделок, возникающих в данных правоотношениях. При этом основное большинство данных споров подлежат удовлетворению. Оказывается, что речь идет о субсидиарном применении норм гражданского законодательства в процессе реализации норм налогового права. Приведем пример постановления Запорожского окружного административного суда от 21 января 2013 г. и Кировоградского окружного административного суда от 5 июля 2013 г. [2; 3].

По нашему мнению, нормы гражданского законодательства могут субсидиарно применяться к налоговым отношениям. Но при этом условием правильного субсидиарного применения норм гражданского законодательства является четкое разграничение налоговых и гражданских правоотношений.

При осуществлении внешнеэкономической торговли (далее – ВЭД) гражданское законодательство тесно связано с таможенным законодательством и правоотношениями, возникающими в результате его применения.

Таможенные отношения и по содержанию, и по структуре – явление сложное, а таможенное дело – многоплановое, имеет комплексный характер. Поэтому общественные отношения в области государственного таможенного дела, отличающиеся по специфике, регулируются отдельными нормами различных отраслей законодательства, в том числе гражданского. Особенно это проявляется в механизме декларирования товаров и предметов, при таможенной торговле, в таможенных складах, деятельности таможенных брокеров.

Субъекты ВЭД обязаны выполнять властные предписания, содержащиеся

в нормативно-правовых актах, установленных органами государственной власти. С другой стороны, рассматривается и другая часть отношений, строящихся на диспозитивном методе правового регулирования. Это, как правило, отдельные аспекты взаимоотношений участников ВЭД с лицами, осуществляющими деятельность в области таможенного дела (отношения владельца товара с таможенным перевозчиком). Большинство из них регулируется гражданским законодательством. Примером может служить договор оказания услуг по таможенному декларированию (гл. 63 ГК Украины), договор перевозки товаров (гл. 64 ГК Украины), договор транспортного экспедирования по предоставлению дополнительных услуг, необходимых для доставки груза, а именно: уплата пошлин, сборов и расходов, возлагаемых на клиента, получение необходимых для экспорта и импорта документов, выполнение таможенных формальностей и т. д. (гл. 65 ГК Украины).

Новацией таможенного законодательства является установление ответственности фискальной службы, их должностных лиц и других работников (ст. 30 ТК Украины). Часть 2 данной статьи предусматривает возможность привлечения должностных лиц таможенных органов к гражданско-правовой ответственности. Гражданская ответственность фискальной службы предусматривается законом и наступает при совершении должностными лицами этих органов в процессе выполнения служебных обязанностей действий, нарушивших права граждан, предприятий, учреждений или организаций и нанесших им вред, которые влекут за собой негативные для виновника последствия в виде гражданско-правовых санкций (возмещение убытков, неустойки (штрафа, пени)). В частности, может быть возмещена в денежном исчислении выгода, упущенная по причине срыва условий договора или контракта, задержки в доставке товаров и т. п.

Свое дальнейшее правовое регулирование механизм субсидиарного применения норм законодательства о возмещении вреда, причиненного лицам и их имуществу неправомерными решениями, действиями или бездействием органов доходов и сборов, организаций

или их должностных лиц или других работников при исполнении ими своих служебных (трудовых) обязанностей, находит отражение в гл. 82 ГК Украины. Согласно ст. 1173 ГК Украины, вред, причиненный физическому или юридическому лицу незаконными решениями, действиями или бездействием органа государственной власти, органа власти Автономной Республики Крым или органа местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий, возмещается государством, Автономной Республикой Крым или органом местного самоуправления независимо от вины этих органов, но при условии подтверждения в установленном порядке противоправности поведения.

Подтверждением факта противоправности деяния является, как правило, решение суда о признании решения, действия или бездействия фискальной службы или их должностных лиц противоправным, которое вступило в законную силу. Кроме того, противоправность признается доказанной в случае отмены решения органом фискальной службы, которым оно было принято, или вышестоящим органом.

Прямое указание на необходимость субсидиарного применения норм гражданского законодательства содержится в гл. 57 ТК Украины. Согласно ч. 1 ст. 397 ТК Украины, фискальная служба способствует защите прав интеллектуальной собственности при перемещении товаров через таможенную границу Украины в соответствии с ТК Украины и другими законами Украины. Часть 2 указанной статьи предусматривает, что таможенный контроль и таможенное оформление товаров, содержащих объекты права интеллектуальной собственности, охраняемых в соответствии с законом, ввозимых на таможенную территорию Украины или вывозимых с таможенной территории Украины, осуществляются в общем порядке с учетом особенностей, установленных ТК Украины и другими законами Украины. Именно таким законом Украины является ГК Украины. Так, каждый человек имеет право обратиться в суд за защитой своего права интеллектуальной собственности согласно ст. 16 ГК Украины. При этом, согласно ч. 2 ст. 432 ГК Украины, суд может постановить решение о:



1) применении неотложных мер по предотвращению нарушения права интеллектуальной собственности и сохранению соответствующих доказательств;

2) остановке пропуска через таможенную границу Украины товаров, импорт или экспорт которых осуществляется с нарушением права интеллектуальной собственности;

3) изъятии из гражданского оборота товаров, изготовленных или введенных в гражданский оборот с нарушением права интеллектуальной собственности, и уничтожении таких товаров;

4) изъятии из гражданского оборота материалов и орудий, которые использовались преимущественно для изготовления товаров с нарушением права интеллектуальной собственности, или изъятии и уничтожении таких материалов и орудий;

5) применении разового денежного взыскания, вместо возмещения убытков, за неправомерное использование объекта права интеллектуальной собственности. Размер взыскания определяется в соответствии с законом с учетом вины лица и других обстоятельств, имеющих существенное значение;

6) опубликовании в средствах массовой информации сведений о нарушении права интеллектуальной собственности и содержании судебного решения относительно такого нарушения.

К тому же ч. 32 ст. 1 ТК Украины указывает на то, что право интеллектуальной собственности, субъекты права и объекты права интеллектуальной собственности понимаются в значении, определенном законами по вопросам интеллектуальной собственности, таким законом является ГК Украины (ст. 418–508). Таким образом, в данном случае происходит субсидиарное применение норм гражданского законодательства в процессе реализации норм таможенного права.

Отправляет нас к гражданскому законодательству ч. 3 ст. 416 ТК Украины, норма которой предусматривает, что «за совершение правонарушений, связанных с проведением таможенной брокерской деятельности, таможенный брокер несет ответственность, установленную настоящим Кодексом и другими законами Украины». Речь идет опять о гражданско-правовой ответственности.

В частности, следующая статья ТК Украины (ст. 417) отмечает, что взаимоотношения таможенного брокера с лицом, которое он представляет, определяются соответствующим договором.

Брокерская деятельность является коммерческим представительством. Основанием коммерческого представительства может быть гражданско-правовой договор. Как представляется, именно таким договором будет выступать договор поручения со всеми существенными условиями и особенностями, который регулируется гл. 68 ГК Украины, по которому одна сторона (поверенный) обязуется совершить от имени и за счет другой стороны (доверителя) определенные юридические действия (ч. 1 ст. 1000 ГК Украины).

Выводы. Субсидиарное применение норм гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям – это способ эффективного, оперативного преодоления пробелов и экономии нормативного материала в финансовых отношениях, которые находятся в сфере правового воздействия и требуют именно нормативно-правового опосредования путем применения правовых норм гражданского законодательства к финансовым отношениям, с целью обеспечения одновременно стабильности и гибкости финансового оперативного влияния на повышение его эффективности.

Анализ субсидиарного применения к налоговым и таможенным отношениям норм гражданского законодательства предоставляет возможность для выводов: 1) нормы гражданского законодательства применяются к налоговым и таможенным отношениям в части, не урегулированной нормами налогового и таможенного законодательства; 2) нормы гражданского законодательства субсидиарно применяются к налоговым и таможенным правоотношениям, но только по своему информационному содержанию остаются гражданскими; 3) субсидиарное применение норм гражданского законодательства к налоговым и таможенным отношениям ни в коей мере не меняет отраслевую принадлежность налоговых и таможенных правоотношений (они всегда остаются налоговыми и таможенными и, соответственно, публичными).

Список использованной литературы:

1. Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 04.05.2012 № 2а-2424/12/1370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23925212>.

2. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 21.01.2013 № 2а-0870/12007/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29301826>.

3. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 05.07.2013 № 811/1770/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32445948>.



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Василий ФЕЛИК,

кандидат юридических наук, доцент,
директор Прикарпатского юридического института
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The system of international and legal acts regulating the preventive activities of the National Police is researched in the article. The forms of international cooperation in the field of crime prevention and the fight against crime are considered; analysis of the provisions of the main international and legal acts in the field of regulating preventive activities of the National Police has been accomplished. The author notes that Ukraine recently has been actively involved into international cooperation in the field of security, including the fight against organized crime and crime prevention; Ukraine implements international standards into national legislation. However, there are still problems of logistical, economic and personnel nature, which significantly slow down implementation, reduce the effectiveness of preventive activities.

Key words: international and legal acts, prevention, the National Police, regulation.

Аннотация

В статье исследуется система международно-правовых актов регулирования профилактической деятельности Национальной полиции Украины. Рассматриваются формы международного сотрудничества в сфере профилактики правонарушений и борьбы с преступностью; произведен анализ положений основных международно-правовых актов в сфере регулирования профилактической деятельности Национальной полиции. Отмечается, что Украина в последние годы активно участвует в международном сотрудничестве в сфере безопасности, в том числе в сфере борьбы с организованной преступностью и профилактики правонарушений; осуществляет имплементацию международных норм в национальное законодательство. Однако еще существуют проблемы материально-технического, экономического и кадрового характера, которые значительно замедляют имплементацию, снижают эффективность профилактической деятельности.

Ключевые слова: международно-правовые акты, профилактика, Национальная полиция, регулирование.

Постановка проблемы. Подписание в 2014 г. Соглашения об ассоциации между Европейским Союзом и Украиной поставило перед нашим государством цель по имплементации основоположных европейских стандартов в национальное законодательство Украины. При этом одним из разделов Соглашения об ассоциации является сотрудничество в сфере безопасности, правосудия и юстиции. Существенным шагом в направлении сближения европейского и национального законодательства в данной сфере стало принятие Закона Украины «О Национальной полиции», которым одним из заданий органов полиции определено предупреждение правонарушений, выявление причин и условий их совершения и применение мер по их устранению. Между тем, сегодня законодательство Украины в сфере регулирования профилактической деятельности Национальной полиции находится на стадии становления. При разработке соответствующих законодательных актов необходимо учитывать междуна-

родные стандарты, в связи с чем необходимо произвести комплексный анализ международно-правовых актов, регулирующих профилактическую деятельность правоохранительных органов.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточностью научных работ, посвященных вопросу международного правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции, что в сочетании с необходимостью комплексного научного анализа данного вопроса обуславливает важность и своевременность статьи.

Отдельные аспекты международно-правового регулирования профилактической деятельности правоохранительных органов исследовали такие ученые, как О.А. Банчук, В.В. Голина, С.Ю. Лукашевич, В.В. Лунеев, М.М. Клюев, М.Г. Колодяжный, М.В. Скирда и многие другие. Однако на сегодняшний день отсутствуют комплексные научные труды, посвященные анализу международно-правовых актов, регулирующих профилактическую де-

ятельность Национальной полиции, что еще раз подчеркивает важность и актуальность предложенной темы.

Целью статьи является анализ международно-правового регулирования профилактической деятельности Национальной полиции. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: рассмотреть формы международного сотрудничества в сфере профилактики правонарушений и борьбы с преступностью; произвести анализ положений основных международно-правовых актов в сфере регулирования профилактической деятельности Национальной полиции.

Изложение основного материала исследования. Профилактическая деятельность правоохранительных органов осуществляется посредством нормативно-правового регулирования, вследствие чего принимаются правовые акты различной юридической силы.

Учеными предлагаются различные определения понятия «правовое регулирование», среди которых наиболее



распространенными являются следующие: правовое регулирование – это система, которая образует целостную и структурированную по принципу иерархии совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих между собой статических и динамических элементов, среди которых к первым относятся объект, предмет, принципы, цели, метод, механизм [1, с. 56–57]; целенаправленное воздействие на социальные отношения, осуществляемые правовыми юридическими средствами [2, с. 13] и т. д.

Таким образом, правовое регулирование – это процесс упорядочения определенного вида общественных правоотношений, что осуществляется с помощью различных правовых средств, среди которых центральное место принадлежит правовым актам. В системе правовых актов особое место отводится международно-правовым актам.

К основным международным актам в сфере регулирования профилактики правонарушений органами полиции относятся Кодекс поведения служащих органов правопорядка ООН 1979 г.; Основополагающие принципы применения силы и огнестрельного оружия служащими органов правопорядка ООН 1990 г.; Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 690 (1979) «О Декларации о полиции» 1979 г.; Рекомендация Res (2001) 10 Комитета Министров государствам-участникам Совета Европы «О Европейском кодексе полицейской этики» 2001 г.; Рекомендация R (87) 19 относительно организации по предупреждению преступности; Рекомендация Res (2000) 20 о роли раннего психосоциального вмешательства в предупреждении противоправного поведения [3] и др.

Среди двусторонних международных соглашений в указанной сфере стоит выделить следующие: Совместное заявление о договоренности дальнейшего развития сотрудничества между Министерством внутренних дел Украины и Министерством внутренних дел Венгерской Республики от 12 мая 2005 г. [4], Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Украины и Министерством вну-

тренних дел Латвийской Республики от 30 мая 1992 г. [5], Совместное заявление о сотрудничестве между органами милиции Министерства внутренних дел Украины и полиции Государственного министерства внутренних дел Баварии от 29 января 1990 г. [6] и др.

В международных актах регламентируются следующие вопросы: принципы деятельности полиции в том числе в процессе применения профилактических мероприятий; порядок применения огнестрельного оружия и других специальных средств в процессе прекращения или предупреждения преступлений; этические нормы поведения полицейских при исполнении ими своих должностных обязанностей в том числе в процессе профилактической деятельности; правовой статус полицейского и органов полиции.

Так, анализ международных актов в сфере регулирования деятельности органов полиции [3] позволяет выделить следующие принципы профилактической деятельности Национальной полиции:

- уважение и защита человеческого достоинства, поддержание и защита прав человека в отношении всех лиц;

- применение силы служащими органов правопорядка должно быть исключительным; имеется в виду, что служащие органов правопорядка могут быть уполномочены применять силу при разумной необходимости в конкретных обстоятельствах для предотвращения преступления или при выполнении законного задержания; сила, выходящая за эти пределы, не может быть применена;

- применение огнестрельного оружия считается крайней мерой. Все усилия должны прилагаться для того, чтобы исключить применение огнестрельного оружия, особенно против детей;

- сведения конфиденциального характера, которыми обладают служащие органов правопорядка, должны храниться в тайне;

- полиция может вмешиваться в право лица на неприкосновенность частной жизни только в случае строгой необходимости и только для достижения легитимной цели.

Имплементация данных международных принципов в национальное законодательство Украины сегодня продолжается. Некоторые из них уже нашли свое воплощение в Конституции Украины и Законе Украины «О Национальной полиции», в частности пропорциональность применения физической силы и огнестрельного оружия, защита конфиденциальной информации и др. Дальнейшая деятельность в данном направлении должна быть направлена на приведение положений процессуального законодательства (Кодекса Украины об административном правонарушении, Уголовного процессуального кодекса Украины, Гражданского процессуального кодекса Украины и др.) в соответствии с европейскими стандартами в сфере защиты прав граждан от противоправных посягательств.

Характерно, что в Распоряжении Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений на период до 2015 года» заложены задачи по активизации международного сотрудничества, в частности между Украиной и Европейским Союзом [7].

Для организации сотрудничества Европейского Союза с органами полиции других государств, включая сферу профилактики правонарушений, были образованы такие институты Европейского Союза: Европейская комиссия, Ассоциация школ полиции (АЕРС), Международный центр исследований и изучения социологических, уголовных и пенитенциарных проблем (Intercenter), Ассоциация по предупреждению попыток (АПТ), Европейский совет профсоюзов полиции (CESP), Европейская сеть женщин в полиции (ENP), Европейская федерация сотрудников публичных служб (EUROFEDOP), Международная федерация высших должностных лиц полиции (FIFSP), Международная ассоциация полиции (AIP) и Международный союз профсоюзов полиции (UISP) [3, с. 28].

В рамках сотрудничества Украина – ЕС в сфере профилактики правонарушений Планом мероприя-



тий по имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, на 2014–2017 годы на Министерство внутренних дел Украины относительно сотрудничества с другими государственными органами возложена реализация следующих задач: 1) обеспечение участия в правоохранительных мероприятиях, организуемых под эгидой ЕС или отдельными государствами-членами ЕС; 2) обмен информацией между правоохранительными органами ЕС и Украины в сфере борьбы с преступностью, в частности организованной, преступлениями в сфере торговли людьми, незаконного оборота наркотиков; 3) совершенствование договорной базы по вопросам сотрудничества с государствами-членами ЕС в сфере борьбы с преступностью; 4) принятие мер по имплементации Конвенции Совета Европы о киберпреступности, налаживание обмена информацией и проведение консультаций между компетентными органами Украины и ЕС по вопросам кибербезопасности и др. [8].

Важную координирующую роль в международном сотрудничестве в сфере предупреждения правонарушений играет Организация Объединенных Наций (далее – ООН). В свою очередь, основная работа по разработке политики ООН в области предупреждения преступности вместе с другими органами возлагается на конгрессы ООН. Однако процедура проведения конгрессов ООН длительное время определяется только Временными правилами, которые, по мнению некоторых ученых, не соответствуют высокому статусу данных форумов. В связи с этим, ученые предлагают разработать соответствующую современным требованиям процедуру проведения конгрессов ООН в виде постоянно функционирующего Регламента конгрессов ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию [9, с. 187].

По состоянию на сентябрь 2016 г. было проведено тринадцать Конгрессов ООН по предупреждению

преступности и уголовному правосудию. За последние десять лет такие конгрессы проводились в 2005 г. [10], 2010 г. [11] и 2015 г. [12].

На последнем, Тринадцатом, Конгрессе ООН, в котором принимала участие Украина, странам-участникам были предоставлены следующие рекомендации:

– разработать программы по повышению информированности общества с целью внедрения основных ценностей, основанных на верховенстве права, при поддержке образовательных программ, что должно сопровождаться разработкой экономической и социальной политики поощрения равенства, солидарности и справедливости;

– для развития культуры законности, основанной на защите прав человека и верховенстве закона, уважении к культурной самобытности с особым акцентом на защиту прав и интересов детей и молодежи, правоохранительным органам рекомендовано наладить сотрудничество с институтами гражданского общества и активизировать деятельность по применению профилактических мероприятий и мероприятий, направленных на решение социально-экономических причин преступности, с использованием полного потенциала семей, школы, религиозных и культурных учреждений, организаций;

– повышать информационный потенциал правоохранительных органов путем использования информации и коммуникационных технологий в сфере разработки политики и программ, направленных на укрепление систем предупреждения преступности и уголовного правосудия, в том числе для обеспечения общественной безопасности и др. [12].

Значительная роль указанных конгрессов ООН, как отмечают В.В. Голина и М.Г. Колодяжный, заключается в их возможностях по (а) закладке нормативных основ для дальнейшего плодотворного сотрудничества различных государств в области борьбы с преступностью; (б) криминологическому прогнозированию и планированию предупредительной деятельности с учетом изучения преступности во многих странах; (в) анализу стратегий борь-

бы с преступностью и ее видами, а также их учета субъектами предупредительной деятельности в Украине; (г) получению технической, кадровой, организационной и другой помощи со стороны правоохранительных и других органов различных государств; (д) обмену и распространению знаний, опыта и лучших достижений ученых и практиков по предупреждению преступных проявлений [13, с. 175].

Для Украины участие в различных международных мероприятиях и в международном сотрудничестве в других формах (обмен опытом, проведение совместных учений, информационное взаимодействие и др.) имеет важное стратегическое значение в контексте евроинтеграционных процессов, продолжающихся в нашей стране, укрепления международного статуса Украины. Применение рекомендаций международных организаций при разработке национальных программ и планов профилактики правонарушений способствует не только имплементации соответствующих международных стандартов в национальное законодательство Украины, но и обеспечению применения более эффективных профилактических средств на основе положительного международного опыта.

Что касается двустороннего международного сотрудничества Национальной полиции с соответствующими органами зарубежных государств в сфере профилактики правонарушений, то оно, как правило, осуществляется в таких направлениях, как предотвращение правонарушений на границе, нарушений пропускного режима, незаконного оборота наркотических средств, оружия, других товаров с ограниченным оборотом, незаконного экспорта или импорта товаров и т. п.

Выводы. Таким образом, международно-правовые основы профилактической деятельности Национальной полиции Украины содержатся в многосторонних и двусторонних международных актах, рекомендациях и резолюциях, утвержденных в результате проведения международных конгрессов, конференций, других совместных заседаний по проблемам профилактики правонаруше-



ний и борьбы с преступностью. Как правило, в них определяются принципы деятельности органов полиции в сфере профилактики правонарушений; рекомендации по повышению эффективности профилактических мероприятий; основы двустороннего международного сотрудничества в сфере профилактики правонарушений. Следует отметить, что Украина в последние годы активно участвует в международном сотрудничестве в сфере безопасности, в том числе по борьбе с организованной преступностью и профилактике правонарушений; осуществляет имплементацию международных норм в национальное законодательство. Однако все еще существуют проблемы материально-технического, экономического и кадрового характера, которые значительно замедляют имплементацию, снижают эффективность профилактической деятельности. Их решение должно осуществляться путем обновления материально-технической базы правоохранительных органов, проведения соответствующей подготовки их сотрудников и т. д.

Список использованной литературы:

1. Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система / М.Ю. Осипов // Право и политика. – 2006. – № 11. – С. 56–57.
2. Субочев В.В. Законные интересы как неотъемлемый компонент механизма правового регулирования / В.В. Субочев // Право и политика. – 2007. – № 2. – С. 13.
3. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.
4. Спільна заява про домовленість подальшого розвитку співробітництва між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Угорської Республіки від 12 травня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/212738>.
5. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і Міністерством внутрішніх справ Латвійської Республіки від 30 травня 1992 р. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/211632>.

6. Спільна заява про співробітництво між органами міліції Міністерства внутрішніх справ України і поліції Державного міністерства внутрішніх справ Баварії від 29 січня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/211530>.

7. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 93. – Ст. 3389.

8. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2197.

9. Скирда М.В. Роль конгресов ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию в совершенствовании законодательства Российской Федерации в области уголовного правосудия : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М.В. Скирда. – Казань, 2009. – 216 с.

10. Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice: 17 May 2005. A/CONF.203/18 [Electronic resource]. – Access : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V05/844/09/PDF/V0584409.pdf?OpenElement>.

11. Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice: 18 May 2010. A/CONF.213/18 [Electronic resource]. – Access : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V10/538/28/PDF/V1053828.pdf?OpenElement>.

12. Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice: 31 March 2015. A/CONF.222/L.6 [Electronic resource]. – Access : http://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/ACONF222_L6_e_V1502120.pdf.

13. Голіна В.В. Конгреси ООН: перспективи використання їх рекомендацій

у плануванні та здійсненні заходів запобігання злочинності в Україні / В.В. Голіна, М.Г. Колодяжний // Проблеми законності. – 2010. – № 108. – С. 169–177.



МЕЖДУНАРОДНОЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В УНИВЕРСАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ

Валерия ФЕТИСЕНКО,

аспирант кафедры международного права и международных отношений
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article presents a comprehensive study of universal international treaties determining international cooperation in science and technology. A system of universal international treaties and their role in the regulation of the international scientific and technological cooperation is determined in the study. The author divides the relevant international treaties by the content. The lack of a single international instrument dedicated to this type of international cooperation is found, as well as different approaches to the structuring of international treaties in this area. Attention is also paid to the analysis of the legal nature of international rules dealing with this sphere of regulation.

Key words: international cooperation, science and technology, international regulation, international treaty.

Аннотация

В статье проводится комплексное исследование особенностей правового регулирования международного сотрудничества в научно-технической сфере в универсальных международных договорах. Определена система универсальных международных договоров и их роль в регулировании международного научно-технического сотрудничества. Проведена классификация соответствующих международных договоров по содержанию и направленности. Установлено отсутствие единого международного акта, посвященного данному виду международного сотрудничества, а также различия в подходах к структурированию международных договоров в данной сфере. Внимание уделено анализу правовой природы международных норм, посвященных данному регулированию.

Ключевые слова: международное сотрудничество, научно-техническая сфера, международное регулирование, международный договор.

Постановка проблемы. Невозможно представить себе современные международные отношения без международного сотрудничества в научно-технической сфере (далее – МНТС), ведь оно пронизывает практически все сферы международного взаимодействия государств. Такое сотрудничество служит интересам как всего международного сообщества в целом, так и отдельных государств. Одной из основных особенностей международно-правового регулирования МНТС является разрозненность закрепления положений, в частности их закрепления в международных документах, относящихся к другим отраслям международного права, и тех, комплексно регулирующих другие международные отношения. Данная особенность создает необходимость проведения комплексного исследования данных норм международного права, в частности норм, закрепленных в международных договорах.

Актуальность темы. Вопросы закрепления положений о МНТС в международных договорах были предметом исследования И.И. Дахно, В.Ф. Опришко, И.Д. Шутак, Ю.М. Колосова, Л.А. Гумерова, М.В. Шугурова, А. Джакометти, Ф. Маррелла, Ф. Сандс и других. Отдавая должное научным работам указанных ученых, следует

отметить, что вопросам закрепления норм, регулирующих МНТС в международных договорах, нужно уделить внимание более детально.

Целью статьи является исследование международно-правового регулирования МНТС в универсальных международных договорах. В связи с этим, решению подлежат следующие задачи: определить круг универсальных международных договоров, прямо или косвенно регулирующих МНТС; провести классификацию таких договоров; установить особенности их структуры и факторы, обуславливающие такие особенности; выяснить уровень унифицированности или фрагментированности правовых режимов МНТС на основании указанных международных договоров; проверить гипотезу о целесообразности унифицированного универсального международного договора, регулирующего МНТС.

Изложение основного материала исследования. Международно-правовой договор занимает преимущественное место в регулировании МНТС [1, с. 608], как и в международном экономическом праве в принципе [2, с. 291], однако его регулирование на универсальном (глобальном) уровне распространено гораздо меньше, чем в других сферах [3, с. 197].

Главной особенностью договорного регулирования МНТС является отсутствие единого международно-правового договора, который был бы полностью посвящен данному виду международного сотрудничества.

Первым международным актом, который следует отметить при исследовании источников МНТС, является Устав Организации Объединенных Наций (далее – Устав ООН). Ст. 1 Устава ООН закрепляет одну из ведущих целей организации, которая заключается в осуществлении международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического характера в качестве центра для согласования действий наций в достижении этой цели. Согласно ст. 55 Устава ООН, Организация способствует повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического прогресса и развития. Если рассматривать международно-правовое регулирование МНТС как часть международного экономического права и относить научно-технические отношения к экономическим отношениям, можно предположить, что в Уставе ООН имеются в виду международные экономические отношения в широком смысле и научно-технические отношения в частности.



ООН выступает координирующим органом почти во всех сферах международных отношений и международного сотрудничества. Поэтому, изучив положения его устава, можно отметить следующие функции организации, а также органов ООН, которые непосредственно касаются научно-технической сферы:

– поощрение и поддержка МНТС (предоставление рекомендаций, проведение исследований и т. п.);

– содействие экономическому и социальному прогрессу и развитию, в т. ч. и научно-техническому;

– составление докладов по международным вопросам, в частности касающихся МНТС.

Крупнейшей специализированной международной межправительственной организацией с компетенцией в научно-технической сфере является Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (далее – ЮНЕСКО). Именно поэтому ее устав – важный источник регулирования МНТС. Согласно ст. 1.1 Устава ЮНЕСКО, Организация содействует укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области науки. С этой целью ЮНЕСКО помогает сохранению, увеличению и распространению знаний, заботясь о сохранении и охране мирового наследия человечества – книг, памятников научного значения, а также рекомендуя заинтересованным странам заключение соответствующих международных конвенций, поощряя сотрудничество народов во всех областях интеллектуальной деятельности, международный обмен лицами, работающими в области науки, а также обмен изданиями, лабораторным оборудованием и всякой полезной документацией.

ЮНЕСКО осуществляет свою деятельность по ряду специальных направлений в сфере науки. Деятельность организации направлена на конкретные действия по поддержке, мониторингу, прогнозированию и программированию развития науки, технологий и инноваций в государствах-членах. Таким образом, деятельность ЮНЕСКО обеспечивает активное и плодотворное МНТС.

В уставах ряда международных организаций, имеющих узкую специ-

ализацию и призванных действовать в специфических сферах международных отношений, среди их полномочий можно найти и такие, которые непосредственно касаются МНТС.

Так, среди функций Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) ее устав [4] закрепляет оказание нужного технического содействия, содействие сотрудничеству между научными и профессиональными группами, которые участвуют в развитии дела здравоохранения, и поощрение и проведение исследований в области здравоохранения. В данном уставе закрепление положений о МНТС вызвано практической необходимостью. Поощрение развития и использования достижения в науке и технике в такой узкой сфере непосредственно способствует достижению целей организации и полностью соответствуют назначению ВОЗ.

В полномочиях Организации ООН по промышленному развитию (далее – ЮНИДО), в соответствии с ее уставом [5], – оказание помощи в разработке научно-технических программ; служение центром обмена промышленной информацией; содействие, поощрение и оказание помощи в развитии, выборе, адаптации, передаче и использовании промышленной технологии; организация и оказание поддержки программам подготовки технических кадров. Наличие таких полномочий у Организации обуславливается насущной необходимостью использования всех видов и форм научно-технического сотрудничества для достижения целей организации, в частности ускорения экономического развития в развивающихся государствах и установления нового международного экономического порядка.

Целями Международного союза электросвязи (далее – МСЭ), в соответствии с его уставом [6], является содействие технической помощи и предоставление ее развивающимся странам в области электросвязи; содействие развитию технических средств и их наиболее эффективной эксплуатации; содействие распространению преимуществ новых технологий в области электросвязи среди всех жителей мира. Для этого МСЭ поощряет международное сотрудничество в целях оказания технической помощи развивающимся

странам; координирует усилия, направленные на обеспечение гармоничного развития средств электросвязи, особенно тех, которые связаны с использованием космической техники. Таким образом, международное сотрудничество в конкретной сфере научно-технического сотрудничества, а именно технологий, связанных с электросвязью, урегулировано уставом МСЭ.

Устав Международного агентства по атомной энергии (далее – МАГАТЭ) [7] закрепляет полномочия Агентства: способствовать научно-исследовательской работе в области атомной энергии, совершать любые операции или оказывать любые услуги, что могут принести пользу в научно-исследовательской работе в области атомной энергии; обеспечивать услуги, материалы, оборудование и технические средства для удовлетворения нужд научно-исследовательской работы в области атомной энергии; способствовать обмену научными и техническими сведениями о применении атомной энергии в мирных целях; поощрять обмен учеными и специалистами в области использования атомной энергии в мирных целях. Таким образом, в уставе МАГАТЭ закреплены положения по осуществлению МНТС в сфере атомной энергетики.

Исследовав уставы специализированных международных межправительственных организаций, можно сделать вывод, что их положения регулируют международное сотрудничество в отдельных узких подсферах научно-технической сферы. Это вызвано направленностью деятельности данных организаций в конкретных сферах международных отношений и необходимостью достижения своих целей с помощью средств и достижений научно-технической сферы.

Другой группой международных документов, где регламентируется МНТС, являются специальные конвенции, относящиеся к различным отраслям.

Очень много внимания МНТС уделено в Конвенции ООН по морскому праву [8] (далее – КМП). Нормы КМП, где такие положения закреплены, можно разделить на несколько категорий. Первая категория посвящена регулированию аспектов технической помощи и передачи технологий и закрепляет содействие передаче развивающимся



государствам технологий и научных знаний (ст. 144), программам помощи развивающимся государствам в сфере науки и техники (ст. 202), созданию благоприятных условий для передачи морской технологии (ст. 266). Вторая категория (регулирование международного сотрудничества в исследованиях морской среды в широком смысле) содержит положения о сотрудничестве в содействии исследовательским работам, осуществлении программ научных исследований, обменах информацией (ст. 200), а также о создании национальных и региональных морских научно-технических исследовательских центров (ст. ст. 275, 276). Третья категория – регулирование порядка осуществления морских научных исследований (часть XIII КМП). В данной части закреплены положения о содействии международному сотрудничеству в области морских научных исследований, распространении научных данных, передаче результатов исследований.

Следующий международный договор – Соглашение об осуществлении положений КМП от 10 декабря 1982 г. [9] – регламентирует МНТС в области сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. Соглашение закрепляет положение, что государства или компетентные международные организации активно способствуют публикации и распространению результатов научных исследований, проводимых по предмету Соглашения и облегчают, насколько это возможно, участие ученых в таких исследованиях.

Таким образом, международные конвенции по международному морскому праву достаточно основательно регламентируют МНТС в морских исследованиях, в том числе и вопросы передачи технологий и технической помощи. Учитывая узкую и специфическую сферу осуществления сотрудничества, можем констатировать, что положения конвенций четко регулируют основы осуществления такого сотрудничества, его принципы и порядок, уделяя много внимания интересам развивающихся государств.

Следующая группа специальных конвенций, регулирующих МНТС, относится к сфере экологии. Так, в Конвенции о биологическом разнообразии

1992 г. [10] закреплены положения о совместной разработке, передаче технологий (в т. ч. биотехнологий); проведении научных исследований и обеспечении доступа к ним; обменах результатами технических и научных исследований. Повышает эффективность выполнения положений Конвенции акцентирование на защите передающихся технологий патентами и другими правами интеллектуальной собственности. Конвенция также устанавливает компетенцию вспомогательного органа по научным, техническим и технологическим консультациям, одной из функций которого является предоставление консультаций по научным программам и международному сотрудничеству в области исследований и разработок, связанных с сохранением и устойчивым использованием биологического разнообразия.

Пreamбула Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 9 мая 1992 г. [11] подчеркивает важность процессов обмена результатами научных исследований и координации исследований. Отдельные положения Рамочной конвенции посвящены обменам и передаче технологий другим государствам, содействию и сотрудничеству в проведении научных, технологических и технических исследований, обмену научной, технологической и технической информацией. Аналогично Конвенции об охране биологического разнообразия 1992 г., Рамочная конвенция учреждает вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам, который, в частности, вносит рекомендации по международному сотрудничеству в области исследований и разработок, касающихся изменения климата.

В ст. 10 Киотского протокола [12] к вышеуказанной Конвенции закрепляется еще необходимость государств-сторон сотрудничать в научно-технических исследованиях и поощрять развитие и укрепление внутреннего потенциала и возможностей участвовать в международных и межправительственных усилиях, программах и сетях в области научных исследований.

Следующими конвенциями, регулирующими МНТС, являются Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. [13], Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях

от 23 мая 2001 г. [14], Протокол 1996 г. [15] к Конвенции о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и другими материалами 1972 г. и Конвенция ООН о борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке 1994 г. [16]. Конвенции поощряют и способствуют научно-техническому сотрудничеству, включая организацию научных исследований, принятие научно-технических программ, обмена научно-технической информацией, передачу технологий, а также подготовку научных и технических кадров. Ст. 6 Протокола об охране окружающей среды [17] к Договору об Антарктике 1991 г. закрепляет стремление государств-сторон осуществлять совместные программы, имеющие научное и техническое значение для окружающей среды Антарктики и экосистем, зависящих от нее и связанных с ней.

Таким образом, можно отметить, что все исследованные международные соглашения и конвенции содержат положения о поощрении и содействии МНТС, в них четко регламентированы конкретные виды МНТС. Почти все конвенции акцентируют в своих положениях на необходимости помощи развивающимся государствам, а особое внимание в них уделено передаче технологий, в т. ч. экологически безопасных и биотехнологий.

Отдельная часть VII Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака от 21 мая 2003 г. [18] посвящена научно-техническому сотрудничеству и передаче информации. Согласно положениям Конвенции, государства-стороны принимают меры по развитию и содействию национальным исследованиям и по координации научно-исследовательских программ в области борьбы против табака, инициируют и осуществляют сотрудничество в проведении исследований и научных оценок, облегчают обмен открытой научно-технической информацией, способствуют и поощряют предоставление технических ресурсов другим государствам.

Согласно положениям Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1966 г. [19], государства поощряют и стимулируют



международное сотрудничество в исследованиях указанных объектов (ст. 1).

Несколько положений по МНТС закреплены в ст. ст. 66 и 67 Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности 1994 г. [20]. Так, развитые государства-члены стимулируют предприятия и учреждения, расположенные на их территориях, для поощрения и содействия передаче технологий наименее развитым государствам-членам, обеспечивают техническое сотрудничество в интересах развивающихся и наименее развитых стран-членов.

Выводы. Исследование основных универсальных международно-правовых договоров, регламентирующих МНТС, позволяет сделать следующие выводы.

Данные международные договоры можно разделить на две группы, которые имеют свои особенности международно-правового регулирования. Первая группа – уставы международных межправительственных организаций (Устав ООН, Устав ЮНЕСКО, уставы других международных межправительственных организаций), а вторая группа – специальные (отраслевые) международные соглашения и конвенции, регулирующие международные морские отношения, международные экологические отношения и иные международные отношения.

Особенности положений о МНТС, закрепленных в уставах международных организаций, обуславливаются правовым статусом каждой организации. Так, Устав ООН является основой для осуществления международного сотрудничества как такового, а устав ЮНЕСКО наделяет организацию компетенцией по координации МНТС как в целом, так и в различных его направлениях. Уставы других международных межправительственных организаций (ВОЗ, ЮНИДО, МСЭ, МАГАТЭ) регламентируют МНТС в узких подсферах для достижения целей организаций. В нормах отраслевых международных соглашений МНТС выступает как один из способов достижения целей, соответствующих сфере применения таких международных соглашений. Это объясняется наличием разнообразных видов МНТС, которые являются применимыми практически в любой сфере, в которой планируется

проведение научно-технической деятельности.

Все исследуемые международные договоры регламентируют международное сотрудничество в отдельных подсферах научно-технической сферы, что указывает на фрагментированность правовых режимов МНТС. Можно отметить, что необходимо создание универсальной системы МНТС. Одним из способов обеспечения существования и эффективной работы такой системы может стать принятие рамочной международной конвенции. В ней было бы целесообразно закрепить основные цели МНТС, его специальные принципы, формы и распространенные виды. Такой конвенции следует иметь обобщающий характер по отношению ко всей научно-технической сфере, однако в то же время она должна свободно применяться в каждой подсфере МНТС.

Список использованной литературы:

1. Гумеров Л.А. Международно-правовое регулирование научно-технического сотрудничества // Л.А. Гумеров // Международное право. Особенная часть : [учебник для вузов] / под ред. Р.М. Валеева, Г.И. Курдюкова. – М. : Статут, 2010. – 624 с.
2. Международное право : [учебник] / отв. ред. д. ю. н., проф. С.А. Егоров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2014. – 1087 с.
3. Дахно І.І. Міжнародне економічне право : [навчальний посібник] / І.І. Дахно. – 3-тє вид., перероб. і доповн. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 304 с.
4. Устав Всемирной организации здравоохранения от 22 июля 1946 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/RU/constitution-ru.pdf?ua=1>.
5. Устав Организации ООН по промышленному развитию от 8 апреля 1979 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/bylaws/unido_constitution.pdf.
6. Устав Международного союза электросвязи от 22 декабря 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/09/S020900000C5201PDFR.PDF.

7. Устав Международного агентства по атомной энергии от 23 октября 1956 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/bylaws/iaea_statute.pdf.

8. Конвенция ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf.

9. Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, от 5 декабря 1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/547/68/PDF/N0254768.pdf?OpenElement>.

10. Конвенция о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml.

11. Рамочная конвенция ООН об изменении климата от 9 мая 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml.

12. Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 11 декабря 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml.

13. Венская конвенция об охране озонового слоя от 22 марта 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ozone.shtml.

14. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях от 23 мая 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/pollutants.pdf.

15. Протокол об изменении Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. от 7 ноября 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol_sea_waste.shtml.

16. Конвенция ООН о борьбе с опустыниванием в странах, которые



испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/conventionText/conv-rus.pdf>.

17. Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 4 ноября 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ats.aq/documents/recatt/att006_r.pdf.

18. Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака от 21 мая 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tobacco.pdf.

19. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, от 19 декабря 1966 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml.

20. Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности от 15 апреля 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.wipo.int/wipolex/ru/treaties/text.jsp?file_id=379915.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА ДЛЯ ПОСТРОЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ТАКТИЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ В КРИМИНАЛИСТИКЕ

Виктор ШЕВЧУК,

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры криминалистики
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,
заслуженный юрист Украины

Summary

Opportunities for application of technological approach to tactical operation formation are considered. This approach is a theoretical methodological foundation for development of tactical operations; it provides the formation of their model and increases the efficiency of their realization in investigatory activities. Technology of tactical operation is closely related to the sequence of the actions and activities included in its structure. With this allocate tactical operations with concurrent (parallel), coherent and mixed implementation of investigative actions and events (both parallel and sequential). Specificity of preparation technology and conducting of the tactical operations is integrated and consistent implementation of the system investigative actions and operational search actions. In this case all investigative actions have varying degrees of technological content, due the nature of their origin and the specific sources of evidentiary information. The most complex systems-technological embodiments of technology investigation is the implementation of tactical operations, ensuring the most efficient sequence conducting of investigative actions, of search operations and organizational activities and procedures.

Key words: tactical operation technology, tactical operation as technological system, technological approach in criminalistics, forensic technology.

Аннотация

В статье рассмотрены возможности применения технологического подхода для формирования тактических операций. Данный подход является теоретико-методологической основой построения тактических операций, обеспечивает формирование ее модели и повышает эффективность их реализации в следственной деятельности. Технология тактической операции тесно связана с последовательностью осуществления действий и мероприятий, входящих в ее структуру. С учетом этого выделяют тактические операции с одновременной (параллельной), последовательной и смешанной реализацией следственных действий и мероприятий (как параллельной, так и последовательной). Специфика технологии подготовки и проведения тактических операций заключается в комплексном и последовательном осуществлении системы следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. При этом все следственные действия имеют разную степень технологического содержания, что объясняется природой их происхождения и спецификой источников доказательственной информации. Наиболее сложной системно-технологической формой выражения технологии следственных действий является осуществление тактических операций, что обеспечивает наиболее рациональную последовательность проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий и организационных действий и процедур.

Ключевые слова: технология тактических операций, тактическая операция как технологическая система, технологический подход в криминалистике, криминалистическая технология.

Постановка проблемы. Для формирования концепции тактических операций и осуществления в практической деятельности ее положений особое значение приобретает технологический подход, который выступает теоретико-методологической

основой построения этих организационно-тактических средств, обеспечивает формирование ее модели и повышает эффективность их реализации в досудебном и судебном производстве. Действительно, применение технологического подхода в формировании



тактических операций дает возможность существенно поднять уровень научных разработок в теории тактических операций.

Более того, возникновение и развитие концепции тактической операции и опирающихся на нее разработок прикладной направленности обусловлено потребностями в эффективных средствах достижения целей расследования, создаваемых на базе комплексной реализации принципа системности, ситуационного подхода. Практическая деятельность в указанном направлении опирается на прочные научные основы. Помимо общих положений теории тактической операции, важное место занимают другие криминалистические концепции и разработки (положения учения о следственной ситуации, учения о криминалистической характеристике преступлений, теории криминалистической модели, теории криминалистического прогнозирования, теории тактического решения и т. д., в том числе и возможности применения технологического подхода).

Актуальность темы. В теории криминалистики проблемы криминалистической технологии в расследовании преступлений исследовались в работах А.А. Барцицкой, Т.С. Волчецкой, А.Ю. Головина, Л.Я. Драпкина, В.А. Журавля, В.Е. Коноваловой, А.М. Моисеева, В.В. Тищенко, В.Ю. Шепитько, А.В. Шмониной, Б.В. Щура и др. Отдельные вопросы взаимосвязи положений криминалистической технологии и концепции тактических операций были предметом исследования в докторской диссертации И.М. Комарова «Проблемы теории и практики криминалистических операций в досудебном производстве» (2003 г.), в кандидатских диссертациях Л.В. Галановой, В.Я. Решетникова, Е.А. Логинова, А.С. Фоминой, рассматривались в монографиях А.В. Дулова, И.М. Комарова, В.А. Образцова, В.И. Шиканова, А.В. Шмониной и др.

Вместе с тем анализ научной литературы позволяет утверждать, что в настоящее время в теории криминалистики и практике расследования преступлений обозначенные проблемы остаются дискуссионными и в отдельных случаях требуют дополнительных исследований и глубокого осмысления. Поэтому разработка и изучение указанных вопросов являются приоритетным направлением

научных разработок в современной криминалистической науке.

Целью статьи является исследование теоретических проблем применения технологического подхода для формирования тактических операций, перспектив их дальнейшего развития, анализ научных подходов ученых-криминалистов к данной проблеме, определение роли и значения технологического подхода к построению и реализации тактических операций, влияния на оптимизацию уголовного производства. Исследование проблем применения технологического подхода для формирования этих организационно-тактических средств открывает новые перспективы формирования научной концепции тактических операций и реализации ее положений в практической деятельности.

Изложение основного материала исследования. В современной криминалистике проблеме технологий уделяется достаточное внимание. Встречаются довольно разные подходы ученых к пониманию сущности и значения данной категории. Так, А.В. Шмонин технологию расследования преступлений определяет как функционально обусловленную упорядоченную совокупность действий (деятельности), обеспеченных необходимыми ресурсами, реализуемых соответствующим субъектом в процессе расследования преступлений [30, с. 365]. Н.П. Яблочков выделяет технологические методы ведения следствия, имеющие целью обеспечить системное и целенаправленное, оперативное и успешное собирание информации, необходимой для раскрытия и расследования преступлений [33, с. 493, 494], и обращает внимание на значимость технологического методологического арсенала криминалистики и тактико-технологических рекомендаций [34, с. 10–15]. Л.Д. Самыгин подчеркивает, что процесс расследования содержит так называемый базовый уровень – технологический, который состоит из отдельных технологических операций (манипуляций) с теми или иными объектами с помощью определенных технических методов, приемов, способов и средств [21, с. 24]. В.А. Образцов рассматривает криминалистические модели технологий досудебного производства как процесс познания, при этом технология толкуется

им как механизм, процедура [15, с. 11]. По мнению Р.С. Белкина, это наиболее целесообразный и эффективный способ выполнения некоторых трудовых операций в соответствующей последовательности [5, с. 84, 85].

Как видим, проблемы внедрения технологического подхода в отдельные направления криминалистики уже довольно длительное время находятся в центре внимания ученых и требуют дальнейших теоретических разработок. Целью публикации является освещение роли технологического подхода для формирования тактических операций, который выступает методологическим основанием разработки и исследования этих тактических средств, перспективным направлением повышения эффективности их реализации в следственной деятельности.

Основопологающим современным методологическим требованием расследования преступлений путем тактических операций с позиций системного подхода является рассмотрение объекта (системы) в сочетании ее структурного, технологического и функционального аспектов, поскольку всякая система представляет собой некоторое количество элементов, объединенных связями таким образом, что обеспечивается целостная функция [2, с. 4].

Многоаспектность тактических операций как системных образований предусматривает необходимость выделения разноплановых направлений исследования организационно-тактических средств, от внутреннего строения и связей системы «тактическая операция» до организации и управления в ней. Вот почему особое теоретико-методологическое значение приобретает технологический подход к исследуемому объекту, под которым понимается направление системного исследования закономерностей относительно реализации комплекса взаимосвязанных действий, мероприятий и процедур, выполняемых в определенной последовательности с целью достижения необходимого результата в практике преступной деятельности и в деятельности по расследованию преступлений [3, с. 13].

Методологически исследуемый подход ориентирован на последовательную реализацию системы соответствующих действий, мероприятий, операций с учетом динамической



структуры деятельности по расследованию преступлений, в том числе и технологии тактических операций. Применяется он для построения типовых программ расследования, типичных тактических операций, этапности, планомерности и выступает основой технологизации формирования тактико-криминалистических комплексов, направленных на решение отдельных тактических задач с учетом типичных следственных ситуаций [3, с. 9–15; 24, с. 22; 25, с. 73–76; 31]. Его надо рассматривать как разновидность деятельностного подхода, что обусловлено природой деятельности как динамического процесса, реализация которого происходит в форме целенаправленных, последовательных следственных действий, оперативно-розыскных и иных мероприятий технологического характера.

Термин «технология» (гр. *techne* «искусство, мастерство» + гр. *logos* «слово») означает следующее: (1) совокупность методов обработки, изготовления и изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката в процессе производства, (2) научная дисциплина, изучающая и разрабатывающая технические особенности производственных процессов [6, с. 657]; (3) совокупность наук, сведений о способах переработки того или иного сырья в фабрикат, готовое изделие, а также совокупность процессов такой переработки [26, с. 703]. Технологический процесс рассматривается как процесс обработки или переработки материалов и изготовления изделий по строго установленной технологии [21, с. 124]. Поэтому понятие «технология» имеет двойное толкование как в технике, так и в производстве [13, с. 19; 11, с. 6].

Со временем понятие «технология», как справедливо отмечает В.В. Тищенко, вышло за пределы технических и производственных процессов и стало распространяться на сложные процессы, которые наблюдаются в жизнедеятельности общества при решении задач, стоящих перед государственными и общественными учреждениями и организациями в ходе их функционирования [25, с. 21], в том числе и на криминалистические исследования.

В последнее время учеными обосновывается целесообразность введения в криминалистике термина

«криминалистическая технология» [1, с. 2–4; 12; 24, с. 73–76; 32, с. 35–40], под которым предлагается понимать систему упорядоченных действий и операций, образующих сложный процесс с выделением стадий и этапов его последовательного осуществления с целью оптимизации [3, с. 179]. Основные признаки данного понятия: (а) распределение процесса на взаимосвязанные операции и процедуры и (б) поэтапность и последовательность действий. А.М. Моисеев существенным признаком технологий называет их управленческое значение и процедурный характер. По сфере криминалистической деятельности она делится на экспертную [14, с. 142–144; 22, с. 13–14; 29, с. 108–113] и следственную [31, с. 157–165]. Последняя по характеру следственной деятельности может быть классифицирована на (а) технологию применения технико-криминалистических средств, (б) технологию следственных действий и (в) технологию расследования преступлений [4, с. 3].

Предложенную систему имеет смысл дополнить такими разновидностями, как технология тактических операций и технология тактических комбинаций. Заслуживает внимания точка зрения А.В. Шмонина, который аргументирует необходимость внесения изменений в систему криминалистики как науки и предлагает изменить название некоторых ее разделов, в частности III раздел именовать «Технология тактических комплексов», а IV раздел – «Технология расследования преступлений», оставив традиционными названия первых двух разделов [30, с. 374–376]. Присоединяемся к ученым, которые подобные предложения считают преждевременными [32, с. 37]. В то же время поддерживаем позицию этого ученого по активному изучению такого направления, как технология тактических комплексов. В системе тактических средств расследования, как отмечает С.Ю. Якушин, различают тактические приемы и тактические комплексы (или комплексные тактические средства) – тактические комбинации и тактические операции [35, с. 137–138]. Вместе с тактическими приемами, комбинациями и комплексами тактические операции образуют систему тактико-криминалистических средств [27, с. 112–133].

При этом под технологией тактической операции следует понимать процесс последовательной реализации действий, мероприятий, процедур, связанных с выделением стадий и этапов, обусловленных следственной ситуацией и объединенных целью для решения отдельных тактических задач. Технологический аспект тактической операции отражается в последовательности этапов рассматриваемого тактического средства, выделение которых необходимо для оптимизации процессов подготовки, организации и управления ею [16, с. 18–19]. Для этого нужно иметь четкое представление о том, как она разворачивается во времени, какие этапы нужно пройти для достижения поставленных перед конкретной тактической операцией целей и какие действия и меры технологического характера должны быть выполнены на каждом из них. Решение указанных задач позволяет разработать своеобразную программу, процедуру, регламентирующую подготовку и реализацию тактической операции, т. е. технологию тактической операции. В основу последней может быть положена общая последовательность развития операции, предложенная в специальной литературе [10, с. 109–121; 16, с. 18–19; 18, с. 56–60]. Учитывая это, можно предположить, что наиболее целесообразным порядком осуществления тактической операции является следующий: (1) принятие решения о проведении тактической операции; (2) моделирование тактической операции; (3) подготовка тактической операции; (4) непосредственное выполнение системы действий и мер, входящих в состав тактической операции; (5) ее процессуальное оформление; (6) оценка осуществления и результатов проведенной тактической операции [28, с. 142]. В.А. Образцов рекомендует выделять в тактической операции три стадии ее развития – подготовительную (организационную), реализацию (рабочую часть) и заключительную. Каждая из этих стадий, в свою очередь, предполагает последовательное прохождение ряда этапов. Например, подготовительная стадия предусматривает следующее: (а) построение и изучение мыслительной модели ситуации, (б) определение задачи (задач) деятельности, (в) принятие решения о необходимости проведения тактической операции и разработка ее программы, (г) принятие мер по обеспечению про-



граммы тактической операции в стадии ее подготовки [22, с. 213; 23, с. 140; 24, с. 82].

Технология тактической операции тесно связана с последовательностью осуществления действий и мероприятий, входящих в ее структуру. С учетом изложенного выделяют тактические операции с одновременной (параллельной), последовательной и смешанной реализацией следственных действий и мероприятий (как параллельной, так и последовательной). В первом случае необходимость проведения таких операций возникает в ситуациях, когда особую значимость приобретает фактор времени: если осуществить одно действие, то соответствующие действия другой стороны могут вызвать неблагоприятную ситуацию. При этом проведение тактической операции является наиболее эффективным, поскольку другие попытки следователя могут существенно осложнить положение, например, уничтожить следы преступной деятельности. Во втором – последовательность реализации действий и мероприятий, входящих в структуру тактической операции, может представлять собой четкую последовательность следственных действий, оперативно-розыскных и иных мероприятий. Специфика таких операций заключается в возможности контролировать их ход, получать промежуточную информацию и при необходимости корректировать ее содержание. В третьем – тактические операции осуществляются в ситуациях, когда одно влияние недостаточно эффективно, поэтому нужно провести систему действий и мероприятий, которые могут осуществляться как параллельно, так и последовательно. Таким образом выглядит тактическая операция «Задержание вымогателя на горячем». Часть операции, связанная с передачей денег, обязательно сопровождается фиксацией этого процесса. На втором этапе происходит задержание вымогателя так, чтобы он не успел избавиться от переданного. Удаление любого звена по сделке или задержка любого из них во времени делает эту операцию просто безрезультатной.

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу, что тактическая операция как реальное многоаспектное системное образование имеет свои специфические

свойства и признаки, которые проявляются в ходе реализации системно-структурного и технологического подходов исследования и необходимо учитывать при формировании и проведении данного организационно-тактического средства. Одним из специфических системообразующих признаков тактической операции, раскрывающих ее сущность и обуславливающих процесс исследования, можно считать то, что тактическая операция представляет собой технологическую систему.

В связи с этим заметим, что относительная ненадежность некоторых следственных действий может быть решена с помощью ситуационного, системно-структурного и технологического подходов, одним из которых и является проведение расследования путем осуществления одной или комплекса тактических операций в зависимости от конкретной ситуации. Допустимыми является утверждение о том, что с относительно ненадежных элементов (отдельных процессуальных и непроцессуальных действий) можно построить надежную систему (подсистему), которая не является статичным комплексом, простым перечнем ее структурных элементов. Чтобы эту систему (подсистему) сделать действительно оптимальной в отношении различных следственных ситуаций, нужно упорядочить различные связи и отношения между ее структурными компонентами, учесть технологический аспект проблемы. Такой эффективной динамической системой (подсистемой) и является исследуемая нами тактическая операция [20, с. 139].

Технология тактической операции предполагает системное представление об этой операции с позиций технологического подхода, разработка программ ее эффективного проведения обеспечивает системную реализацию в пределах тактической операции следственных действий в сочетании с оперативно-розыскными и организационными мерами действий и процедурами технологического направления. Специфика технологии подготовки и проведения тактических операций заключается в комплексном и последовательном осуществлении системы следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. Все следственные действия имеют разную степень технологического содержания,

что объясняется природой их происхождения и спецификой источников доказательственной информации. Наиболее сложной системно-технологической формой воплощения технологии следственных действий является осуществление тактических операций, что обеспечивает наиболее рациональную последовательность проведения следственных действий оперативно-розыскных мероприятий и организационных действий и процедур [4, с. 11]. Поэтому тактическую операцию как системное образование технологического характера можно рассматривать как средство организационно-тактической направленности, связанное с оптимизацией решения отдельных тактических задач путем последовательной реализации системы действий, мероприятий, процедур.

Выводы. Таким образом, исследование теоретико-методологических проблем применения технологического подхода при построении и реализации тактических средств, положений криминалистической технологии открывают новые перспективы и возможности для успешного формирования научной концепции тактических операций и реализации ее положений в практической деятельности по расследованию преступлений. Очевидным становится тот факт, что для совершенствования существующих и разработки новых тактических операций большое значение имеет учет особенностей технологии производства данных организационно-тактических средств. Теоретические положения криминалистической технологии органично связаны с научной концепцией тактических операций. Более того, такая связь носит естественный, закономерный характер. При этом наблюдается процесс их взаимовлияния и взаимообогащения и взаимопроникновения. Криминалистическая теория тактических операций, используя все ценное и полезное для собственного формирования и развития, оказывает непосредственное воздействие на современное состояние и перспективы развития криминалистической технологии и криминалистики в целом. Применение технологического подхода является теоретико-методологической основой построения тактических операций, обеспечивает формирование ее модели и повышает эффективность их реализации в уголовном производстве.



Список использованной литературы:

1. Аминев Ф.Г. Об использовании криминалистических технологий при осмотре места происшествия / Ф.Г. Аминев // Российский следователь. – 2009. – № 20. – С. 2–4.
2. Амосов Н.М. Моделирование сложных систем / Н.М. Амосов. – К. : Наукова думка, 1968. – 87 с.
3. Барцицька А.А. Категорія «криміналістична технологія» в понятійному апараті криміналістики / А.А. Барцицька // Митна справа: науково-аналіт. журн. – 2011. – № 5(77). – Ч. 2. – С. 173–184.
4. Барцицька А.А. Криміналістичні технології: сутність та місце в системі криміналістичної науки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / А.А. Барцицька. – Одеса, 2011. – 20 с.
5. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня (злободневные проблемы российской криминалистики) / Р.С. Белкин. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 240 с.
6. Большой словарь иностранных слов / сост. А.Ю. Москвин. – М. : ЗАО Изд-во Центрполиграф: ООО «Полус», 2001. – 816 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
8. Головин А.Ю. Криминалистическая систематика : [монография] / А.Ю. Головин ; под ред. проф. Н.П. Яблокова. – М. : ЛексЭст, 2002. – 305 с.
9. Драпкин Я.И. Теория следственных ситуаций / Я.И. Драпкин. – Свердловск, 1987. – 198 с.
10. Дулов А.В. Тактические операции при расследовании преступлений / А.В. Дулов. – Мн. : Изд-во БГУ, 1979. – 128 с.
11. Системы технологий : [навчальний посібник] / [З.Б. Живко, Р.З. Берлінг, М.Є. Стадник, М.О. Живко]. – К. : Алерта, 2009. – 200 с.
12. Жук М.Г. Криминалистические технологии расследования преступлений, связанных с «отмыванием» «грязных» денег в сфере налоговой, кредитной и предпринимательской деятельности : [учебное пособие] / М.Г. Жук. – Гродно : ГрГУ, 2004. – 234 с.
13. Ковальова І.М. Аналіз технологічних систем : [курс лекцій] / І.М. Ковальова. – Вінниця : Вінницький Національний аграрний університет, 2010. – С. 19.
14. Клименко Н.І. Судова експертологія : [курс лекцій] / Н.І. Клименко. – К. : Ін-Юре, 2007. – С. 142–144.
15. Криминалистика : [учебник] / под ред. В.А. Образцова. – М. : Юристъ, 1997. – 760 с.
16. Лагутин А.В. Тактические операции при расследовании преступления / А.В. Лагутин // Криминалистика и судебная экспертиза : респ. межвед. науч.-метод. сборник / Киев. ун-т. – Вып. 20. – К. : Вища школа ; изд-во при Киев. ун-те, 1980. – С. 18–19.
17. Моїсєєв О.М. Експертні технології: теорія формування і практика застосування : [монографія] / О.М. Моїсєєв. – Х. : Вид. агенція «Апостіль», 2011. – 424 с.
18. Образцов В.А. Выявление и изблечение преступника / В.А. Образцов. – М. : Юристъ, 1997. – 336 с.
19. Образцов В.А. Криминалистика: модели средств и технологий раскрытия преступлений / В.А. Образцов. – М. : ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. – 400 с.
20. Саламаха Ю.А. Основы организации тактических операций : [учебно-практическое пособие] / Ю.А. Саламаха. – Екатеринбург : Изд-во УрЮИ МВД России, 2003. – 64 с.
21. Самыгин Л.Д. Расследование преступлений как система деятельности / Л.Д. Самыгин. – М. : Изд-во МГУ, 1989. – 180 с.
22. Сегай М.Я. Судебная экспертиза материальных следов-отображений (проблемы методологии) / М.Я. Сегай, В.К. Стринжа. – К. : Ін-юре, 1997. – 174 с.
23. Табаков А.В. Методологические основы системных исследований в современной криминалистической науке / А.В. Табаков // Ученые записки Санкт-Петербургского университета имени В.Б. Бобкова филиала РТА : научн.-практ. журн. – СПб. : РИО СПб филиала РТА, 2006. – № 1(25). – С. 123–153.
24. Тіщенко В.В. Криміналістична технологія як складовий елемент понятійно-категоріального апарату криміналістичної науки: постановка проблеми / В.В. Тіщенко, А.А. Барцицька // Криміналістика у протидії злочинності : матер. наук.-практ. конф., 16 жовтня 2009 р. – К. : Хай-Тек-Прес, 2009. – С. 73–76.
25. Тіщенко В.В. Криміналістичні технології в теорії та практиці розслідування / В.В. Тіщенко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 44. – Одеса : Юрид. літ., 2008. – С. 18–23.
26. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : ООО «Изд-во Астрель», ООО «Изд-во АСТ», 2000. – Т. 2. – 2000. – 752 с.
27. Фомина А.С. Основные тактические операции при расследовании серийных убийств : дисс. канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность» / А.С. Фомина. – Воронеж, 2003. – 251 с.
28. Чебуренков А.А. Общетеоретические положения и практические аспекты криминалистической тактики / А.А. Чебуренков. – М. : Юрлитинформ, 2008. – 240 с.
29. Шерстюк В.М. Судово-експертна діяльність (організаційно-правові та морально-психологічні засади) : [монографія] / В.М. Шерстюк ; за ред. проф. В.Ю. Шепітька. – Х. : Право, 2008. – 194 с.
30. Шмонин А.В. Методология криминалистической методики : [монография] / А.В. Шмонин. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 416 с.
31. Щур Б.В. Слідчі технології у криміналістичній методиці / Б.В. Щур // Митна справа: науково-аналіт. журн. – 2011. – № 1(73). – Ч. 2. – С. 157–165.
32. Щур Б.В. Теоретичні основи формування та застосування криміналістичних методик : [монографія] / Б.В. Щур. – Х. : Харків юридичний, 2010. – 320 с.
33. Яблоков Н.П. Общие положения криминалистической методики расследования преступлений / Н.П. Яблоков // Криминалистика : [учебник] / отв. ред. Н.П. Яблоков. – 2-е изд., перераб. и дополн. – М. : Юристъ, 2001. – С. 487–497.
34. Яблоков Н.П. Роль криминалистики в правоприменительной деятельности и практике подготовки юристов широкого профиля / Н.П. Яблоков // Вестник криминалистики. – 2008. – Вып. 1. – С. 10–15.
35. Якушин С.Ю. Криминалистическая тактика: вопросы теории и практики : [учебное пособие] / С.Ю. Якушин. – Казань : Казан. ун-т, 2010. – 178 с.



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЫПОЛНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ЗАДАНИЯ ПО РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗОВАННОЙ ГРУППЫ ИЛИ ПРЕСТУПНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Тарас ЩУРАТ,
адъюнкт

Одесского государственного университета внутренних дел

Summary

The article deals with the legal and theoretical problems of implementation of the special task to disclose criminal activities of an organized group or criminal organization in Ukraine. It focuses on the theoretical importance of rethinking of the provisions of legal acts, as well as recent changes in the legislation of Ukraine, aimed at combating organized crime. The author proves the necessity of supplement the criminal law provision for exemption from criminal responsibility of persons who are being introduced in criminal groups, regardless of their level of organization. It is proposed to align the legislation on the fight against organized crime in line with the realities in the practical work of law enforcement bodies, recognized by the national police as the main subject, leading the fight against organized crime.

Key words: organized crime, criminal proceeding, criminal case, operative-investigative activity, operative-investigative case.

Аннотация

В статье рассматриваются правовые и теоретические вопросы выполнения специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации в Украине. Сконцентрировано внимание на теоретическом переосмыслении положений нормативно-правовых актов, а так же последних изменений в законодательстве Украины, направленных на противодействие организованной преступности. Доказывается необходимость дополнения уголовного законодательства положением об освобождении от уголовной ответственности лиц, которые внедряются в преступные группы независимо от уровня их организованности. Предложено привести законодательство о борьбе с организованной преступностью в соответствие с реалиями практической работы правоохранительных органов, признать органы Национальной полиции в качестве основного субъекта, ведущего борьбу с организованной преступностью.

Ключевые слова: организованная преступность, уголовный процесс, уголовное производство, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскное дело.

Постановка проблемы. В современных условиях проблема негласного выполнения задач правоохранительных органов отдельными лицами, которые должны находиться непосредственно в среде организованных преступных группировок, вызывает большой интерес со стороны работников оперативных и следственных аппаратов Национальной полиции Украины. Такая ситуация обусловлена тем, что во многих случаях только таким способом можно получить и зафиксировать фактические данные, на основании которых подтверждается виновность конкретных лиц, и наличие обстоятельств, которые имеют значение для уголовного производства и подлежат доказыванию. Однако в научной литературе отсутствуют современные публикации, посвященные исследованию имеющихся правовых проблем выполнения специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации.

Актуальность темы исследования подтверждается малой степенью исследования правовых проблем выполнения специального задания по рас-

крытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации в условиях действующего уголовного процессуального и оперативно-розыскного законодательства Украины.

В научной плоскости вопрос негласного выполнения лицами задач правоохранительных органов в среде организованных преступных группировок исследовался в трудах известных украинских специалистов: Н.И. Ануфриева, Э.А. Дидоренко, А.Ф. Долженкова, В.П. Захарова, И.П. Козаченко, Я.Ю. Кондратьева, Д.И. Никифорчука, В.Е. Тарасенко, В.А. Некрасова, А.Г. Цветкова, В.Г. Андросюка, Л.И. Казмиренко, Г.А. Юхновца и других. В условиях отсутствия современных научных трудов по указанной выше проблеме их работы послужили фундаментальной базой для дальнейшего исследования.

Целью статьи является исследование правовых проблем выполнения специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации, теоретическое переосмысление последних изменений в законодательстве Украины, направленных на про-

тиводействие организованной преступности.

Изложение основного материала исследования. С 2012 года, после вступления в силу действующего Уголовного процессуального кодекса (далее – УПК) Украины, следователи, прокуроры получили возможность проводить в рамках уголовного производства такое негласное следственное (розыскное) действие (далее – НСРД), как выполнение специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации. Согласно ст. 272 УПК Украины [2, ст. 272], во время досудебного расследования тяжких или особо тяжких преступлений могут быть получены сведения, вещи и документы, имеющие значение для досудебного расследования, лицом, которое, в соответствии с законом, выполняет специальное задание, участвует в организованной группе или преступной организации либо является участником указанной группы или организации, на конфиденциальной основе сотрудничает с органами досудебного расследования.

Аналогичным образом Закон Украины «Об оперативно-розыскной дея-



тельности» [3, п. 8 ст. 8] предоставил право подразделениям, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД), выполнять специальное задание по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации в соответствии с положениями статьи 272 УПК Украины.

Как известно, указанная операция была впервые введена в практику ОРД Законом Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» в 1992 году, к 2012 году она в положениях ст. 8 имела другое название – «проникновение в преступную группу негласного работника оперативного подразделения или лица, которое сотрудничает с последним, с сохранением в тайне достоверных данных об их личности» [3, п. 8 ст. 8]. А в положениях принятого в 1993 году Закона Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» [4, ст. ст. 13–14] специальные подразделения по борьбе с организованной преступностью МВД и Службы безопасности Украины получили право, если других мер для раскрытия организованной преступности и привлечения виновных к ответственности недостаточно, использовать штатных и нештатных негласных сотрудников, которые вводятся под легендой прикрытия в организованные преступные группировки.

За более чем 20 лет практика получила довольно наработанный опыт касательно организации и тактики реализации данного мероприятия, а также его научно-методического обеспечения. Следует также обратить внимание на историческое прошлое, которое имеет проблема выполнения специального задания в составе организованной преступной группировки. Еще в советское время к этому обращались известные ученые и специалисты в сфере ОРД. При этом данная проблема неизменно рассматривалась только в контексте сугубо тактических аспектов агентурной работы в рамках секретных трудов. Однако в то время на другое и нельзя было рассчитывать, потому что, во-первых, и сама ОРД, и негласные работники как силы последней не имели законного признания, следовательно, закрепленного законом их правового статуса и соответствующей правовой защиты, а

во-вторых, выполнение специального задания (проникновение, введение, внедрение) не было отнесено к самостоятельному, отдельному мероприятию ОРД, которое имеет особые правовые основания и порядок проведения.

Целесообразно обратить внимание на категории лиц, которые выполняют особое задание в составе организованной преступной группировки. В редакции Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» от 18 января 2001 года [3, п. 12 ст. 8] категория «негласный работник» (который, согласно п. 8, должен был проникать в преступную группу) была разделена на две разновидности: «негласный штатный работник» и «негласный внештатный работник». Любые законодательные комментарии по этим категориям отсутствовали, так же как не было и разъяснения, кем является относительно указанных категорий «лицо, которое сотрудничает с оперативным подразделением». На сегодняшний день положение п. 8 ст. 8 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» [3, п. 8 ст. 8] имеет отсылающий характер относительно соблюдения положений ст. 272 УПК Украины при выполнении специального задания. Последняя норма определяет общие условия и порядок проведения указанного мероприятия (НСРД), форму соответствующего постановления следователя, прокурора, а также категории лиц, привлекаемых к его проведению, а именно:

– лицо, которое, в соответствии с законом, выполняет специальное задание, участвуя в организованной группе или преступной организации;

– лицо, являющееся участником указанной группы или организации, которое на конфиденциальной основе сотрудничает с органами досудебного расследования.

При рассмотрении вопросов выполнения специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации следует обратить внимание на тот момент, что эта операция имеет двойную природу. Она может проводиться как:

– оперативно-розыскное мероприятие соответствующими субъектами, определенными в ст. 5 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности»;

– как НСРД следователем или прокурором согласно ст. 246 УПК Украины.

Для проведения указанных выше операций компетентному субъекту (оперативному подразделению, следователю, прокурору) необходимо наличие определенных оснований и условий, предусмотренных в законодательстве. Такое положение отчасти обусловлено тем, что во время таких операций в разной степени могут создаваться условия для ограничения прав и свобод человека, а также провоцирования (подстрекательства) лица на совершение преступления с целью его дальнейшего разоблачения, предоставления помощи лицу совершить преступление, которое оно бы не совершило, если бы следователь, оперуполномоченный или негласный сотрудник этому не поспособствовал. Также существует потенциальная угроза воздействия со стороны заинтересованных лиц на поведение человека путем насилия, угроз, шантажа.

Проведение указанных операций в отношении любого лица, по общему правилу, запрещено без заведения оперативно-розыскного дела либо же начала уголовного производства. Выполнение специального задания в рамках ОРД требует разрешения соответствующего руководителя Национальной полиции, а в рамках уголовного производства разрешения административного руководителя не требуется и соответствующее решение принимает следователь, прокурор.

Традиционно в работе отечественных правоохранительных органов выполнение специального задания проводится именно как оперативно-розыскное мероприятие. Действующий УПК Украины в 2012 году заложил основы для проведения этой операции как НСРД следователем, прокурором, однако последние в большинстве случаев не имеют возможностей и средств для ее самостоятельного проведения. Ведь организация и тактика проведения данной операции предусматривают комплексное привлечение сил и средств оперативных подразделений, что значительно выходит за компетенцию и возможности следователя, прокурора. Поэтому к проведению указанной выше операции в пределах уголовного производства следователем, прокуро-



ром на основании ст. 246 УПК Украины [2, ч. 6 ст. 246] в основном привлекаются работники соответствующих оперативных подразделений. Единство организационно-тактических принципов выполнения специального задания независимо от субъекта его проведения или инициирования (оперативное подразделение, следователь, прокурор) подчеркнуто на ведомственном уровне в нормативных документах, которые регулируют агентурно-оперативную работу. Иными словами, выполнение специального задания в качестве оперативно-розыскного мероприятия либо в качестве НСРД отличается только субъектом проведения и характером концентрации соответствующих материалов (материалы уголовного производства или оперативно-розыскное дело).

Общие основания и требования к проведению выполнения специального задания как оперативно-розыскного мероприятия или как НСРД изложены в главе 21 УПК Украины. На это обращается внимание в положениях п. 8 ст. 8 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», что обязывает проводить эту операцию в соответствии с положениями УПК Украины. Если выполнение специального задания проводится как НСРД, то обязательными условиями его проведения являются следующие:

- начало конкретное уголовное производство (согласно ч. 1 ст. 223 УПК Украины);
- наличие начатого уголовного производства исключительно по тяжким или особо тяжким преступлениям (согласно ч. 2 ст. 246 УПК Украины);
- наличие достаточных данных, указывающих на возможность достижения цели следственного действия (согласно ч. 1 ст. 223 УПК Украины), то есть при проведении НСРД могут быть получены доказательства, которые самостоятельно или в совокупности с другими доказательствами могут иметь существенное значение для выяснения обстоятельств преступления или установления лиц, совершивших преступление;
- наличие ситуации, когда сведения о преступлении и лице, его совершившем, невозможно получить другим способом (согласно ч. 2 ст. 246 УПК Украины);

– для выполнения специального задания ст. 272 УПК выдвигает требование – наличие постановления следователя, согласованного с руководителем органа досудебного расследования, или постановления прокурора с сохранением в тайне достоверных сведений о соответствующем лице.

Если выполнение специального задания проводится как оперативно-розыскное мероприятие, то условия такого проведения предусматриваются в ч. 2 ст. 8 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» [3, ст. 8]. В частности, принятие решения о проведении мероприятия, представление и рассмотрение соответствующих ходатайств, непосредственное проведение мероприятия, фиксация и использование его результатов, другие вопросы его проведения регулируются в соответствии с положениями главы 21 УПК Украины с учетом особенностей, установленных Законом Украины «Об оперативно-розыскной деятельности». Указанные особенности касаются цели проведения, субъекта инициирования и проведения данного мероприятия, использования результатов и других вопросов, обусловленных спецификой цели его проведения. Принятие решения о проведении выполнения специального задания осуществляется руководителем соответствующего оперативного подразделения или его заместителем с уведомлением о принятом решении прокурора.

Названные выше особенности, которые необходимо учитывать при принятии решения о проведении выполнения специального задания, содержатся как в Законе Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», так и в ведомственных инструкциях. В первую очередь речь идет о следующем:

- необходимости заведенного оперативно-розыскного дела по тяжким или особо тяжким преступлениям (ч. 1 ст. 9 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности»);
 - наличии оснований, определенных ч. 1 ст. 6 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности».
- Аналитический обзор действующего законодательства позволяет выделить отдельные проблемные области в сфере выполнения специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации.

Во-первых, следует отметить, что ст. 43 Уголовного кодекса (далее – УК) Украины, которая предоставляет негласным работникам гарантии при выполнении ими специальных задач по предупреждению или раскрытию преступной деятельности организованных преступных группировок, является недостаточно корректной. Речь идет о том, что, в соответствии со ст. 28 УК Украины, преступления, совершенные организованной группой или преступной организацией, признаются исключительно судом. И до решения суда негласные работники лишены любых гарантий правовой защиты, поскольку неизвестно, будет ли признана группа, в составе которой они выполняли задание, организованной. Поэтому более логичным и правильным в правовом отношении было бы принятие нормы, что обеспечивает надежную защиту негласных работников, которые в целом внедряются в преступные группы с целью раскрытия тяжких или особо тяжких преступлений.

По данным проведенного нами анкетирования работников оперативных подразделений Национальной полиции, 67% респондентов высказываются за предоставление указанных выше гарантий негласным работникам, которые внедряются в преступные группы без признаков организованности. Аналогичной позиции придерживаются 75% работников органов досудебного расследования (анкетирование проведено в 2014–2015 гг.; общее количество респондентов – 220 человек, из них 94 – следователи, 126 – работники оперативных подразделений). Дополнительным аргументом в сторону расширения правовых гарантий может быть предусмотренное на ведомственном уровне положение о внедрении негласных штатных работников не только в организованную группу или преступную организацию, а также и в преступную группу.

Во-вторых, наблюдается несоответствие отдельных норм законодательства в сфере борьбы с организованной преступностью реальному положению дел в практической деятельности. Так, в соответствии с изменениями от 16 июля 2015 года в Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» [4], органы Национальной



полицей перестали принадлежать к государственным органам, созданным для борьбы с организованной преступностью, что есть абсурдным. На данный момент, согласно ст. 5 указанного Закона, такими органами являются Координационный комитет по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины и специальные подразделения по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Службы безопасности Украины. Отметим, что основной орган, ведущий борьбу с организованной преступностью (органы Национальной полиции), не может использовать возможности, предусмотренные в указанном нормативном акте.

Открытый характер публикации не даёт возможность изложить статистические сведения об отдельных проведенных оперативно-розыскных мероприятиях и НСРД органами Национальной полиции. Однако статистическая отчетность Генеральной прокуратуры Украины [5; 6] позволяет утверждать, что именно органы Национальной полиции вносят основной вклад в дело борьбы с организованной преступностью. Например, в 2013 году по Украине было зарегистрировано 14 фактов бандитизма, из них 13 органами внутренних дел, в 2014 – 12 и 11, соответственно, в 2015 – 17 и 14, соответственно, за 6 месяцев 2016 года – 11 и 5, соответственно. В 2014 году было выявлено 457 фактов создания военизированных или вооруженных формирований, из них 414 органами внутренних дел, в 2015 году – 543 и 510, соответственно, за 6 месяцев 2016 года – 294 и 290, соответственно. В 2014 году зарегистрировано 60 фактов содействия участникам преступных организаций, из них 42 органами внутренних дел, в 2015 году – 103 и 87, соответственно, за 6 месяцев 2016 года – 22 и 17, соответственно.

Кроме того, расследование абсолютного большинства преступлений по статьям, предусматривающим в качестве квалифицирующего признака совершение их организованной группой, проводят именно следователи Национальной полиции. В частности, это преступления против свободы, чести и достоинства личности (ст. ст. 146, 147, 149 УК Украины), против собственности (ст. ст. 185–187, 189, 190 УК Укра-

ины), в сфере хозяйственной деятельности (ст. ст. 199, 209 УК Украины), против общественной безопасности (ст. ст. 263, 263-1 УК Украины), против общественного порядка и нравственности (ст. ст. 302, 303 УК Украины), в сфере незаконного оборота наркотиков (ст. ст. 307, 321 УК Украины), против авторитета органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан и преступления против журналистов (ст. ст. 345, 345-1 УК Украины), в сфере служебной деятельности (ст. ст. 369 УК Украины) и др. К подследственности органов Национальной полиции также отнесено расследование создания преступной организации (ст. 255 УК Украины), содействия участникам преступных организаций и сокрытия их преступной деятельности (ст. 256 УК Украины), бандитизма (ст. 257 УК Украины), создания не предусмотренных законом военизированных или вооруженных формирований (ст. 260 УК Украины).

Выводы. Решение отмеченных выше проблемных вопросов правового обеспечения выполнения специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации усматривается в следующем:

– ст. 43 УК Украины требует дополнения положением, что обеспечивает частичное или полное освобождение от уголовной ответственности лиц, которые внедряются в преступные группы независимо от уровня их организованности;

– Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» требует приведения его в соответствие с реалиями практической работы правоохранительных органов и признания в его положениях органов Национальной полиции основным субъектом, ведущим борьбу с организованной преступностью.

Список использованной литературы:

1. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р., станом на 14 жовтня 2014 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р., станом на 07 жовтня 2014 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

3. Про оперативну-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р., станом на 14 жовтня 2014 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 35. – Ст. 358. – Ст. 13.

5. Аналітично-статистичні матеріали про стан законності та протидії злочинності за 12 місяців 2014 року / Генеральна прокуратура України, Управління організації ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та статистичної інформації. – К. : ГПУ, 2015. – 65 с.

6. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2013, 2014, 2015 рр., 6 місяців 2016 р. // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.



NOTIȚE