



ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПА ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Т. ФУФАЛЬКО,
адъюнкт докторантуры и адъюнктуры
Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

State of normative fastening of the principle of proportionality in Ukraine analyzed in the article. It is established that the requirements of the principle is rather widely taken into account at all levels of the vertical structure of the legislation of Ukraine. Regulations that require balancing the interests of society and the individual, limitation of the discretionary powers of public authorities are contained in the Constitution of Ukraine, in other laws and regulations. It is concluded that the direct implementation of the principle of proportionality in the legislation of Ukraine is one of the important areas of its adaptation to the European law. Proposals for further implementation of research principle in the national legal system are formulated.

Key words: Constitution of Ukraine, the principle of proportionality, legislation, the balance of interests, restrictions.

* * *

В статье проанализировано состояние нормативного закрепления принципа пропорциональности в Украине. Установлено, что требования рассматриваемого принципа достаточно широко учитываются на всех уровнях вертикальной структуры законодательства Украины. Положения, требующие обеспечения баланса интересов общества и личности, ограничения дискреционных полномочий государственных органов, содержатся в Конституции Украины, в иных законах и подзаконных актах. Сделан вывод, что прямое закрепление принципа пропорциональности в законодательстве Украины является одним из важных направлений его адаптации к европейскому праву. Сформулированы предложения по дальнейшему внедрению исследуемого принципа в национальную правовую систему.

Ключевые слова: Конституция Украины, принцип пропорциональности, законодательство, баланс интересов, ограничения.

Постановка проблемы. Принцип пропорциональности имеет западноевропейское происхождение, он направлен на гарантирование баланса частных и публичных интересов и обеспечения соответствия правовых средств (полномочий, ограничений, санкций и т. д.) целям их установления. Новейшая история Украины свидетельствует о том, что она взяла курс на построение демократического, правового, социального государства в соответствии с европейскими стандартами. Это требует внедрения в национальную государственно-правовую теорию и практику соответствующих принципов права, среди которых одно из главных мест занимает принцип пропорциональности.

Состояние исследованности проблемы. Проблема практического внедрения принципа пропорциональности в деятельности государственных органов и должностных лиц в последние годы привлекает устойчивое внимание многих украинских и зарубежных ученых. В работах Д. Дедова, С. Деревянкина, М. Козачук, М. Козюбры, С. Погребняка, Р. Майданика, П. Рабиновича, С. Шевчука, Б. Шлюера рассмотрены исторические, философские, теоретико-правовые, конституционные, гражданско-правовые, процессуальные аспекты реализации принципа пропорциональности в Украине и государствах западной демократии. В то же время и сегодня остается значительное количество проблемных, дискуссионных или практически не исследованных вопросов в данной сфере. Это касается, в частности, системного

анализа законодательства Украины и установления характера и степени нормативной урегулированности вопросов реализации властных полномочий, прав и свобод человека с учетом принципа пропорциональности.

С учетом сказанного, **целью статьи** является обобщение состояния дел и раскрытие особенностей нормативного закрепления принципа пропорциональности в законодательстве Украины.

Изложение основных положений. Следует отметить, что исследуемый принцип не является абсолютно новым для правосознания украинского народа. Соответствующую идеологическую подоплеку можно найти уже в Пактах и конституциях прав и вольностей Войска Запорожского от 10 мая 1710 г., то есть в так называемой Конституции Пилипа Орлика, где в X разделе содер-

жится следующее предписание: «Подобно тому, как Светлейшему Гетману по долгу его властвования предстоит управлять и следить за порядком в отношении всего Войска Запорожского, так же точно он должен внимательно заботиться о том, чтобы на рядовой и простой народ не возлагать излишних тягот, притеснений и чрезмерных требований, ведь подтолкнутые ими (люди), оставив свои дома, уходят, как правило, в чужие края за пределы родной земли, чтобы облегчить подобные тяготы и искать жизни лучшей, более спокойной и легкой» [1, с. 41]. С. Шевчук обращает внимание на то, что упомянутые в первой украинской Конституции «излишние тяготы, притеснения и чрезмерные требования» можно назвать также непропорциональными ограничениями основных прав и свобод [2, с. 74].

Анализ действующей Конституции Украины позволяет сделать вывод об отсутствии прямого закрепления исследуемого принципа в ее тексте, хотя в предыдущих проектах он упоминался. Например, принцип пропорциональности был закреплен в ст. 59 проекта Конституции Украины в редакции от 26 октября 1993 г., в которой говорилось: «Конституционные права и свободы личности не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных настоящей Конституцией и принятыми



на ее основе законами, в целях защиты прав и свобод других лиц, здравоохранения и общественной безопасности. Такие ограничения должны быть минимальными и соответствовать принципам демократического государства» [3, с. 279]. Авторы Конституции Украины 1996 г. пошли другим путем: вместо общей нормы, посвященной принципу пропорциональности, они оговаривают условия правомерности ограничений отдельных прав и свобод человека в соответствующих статьях.

Так, согласно ст. 64 Конституции Украины, конституционные права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных Конституцией [4]. Эти случаи предусмотрены в ст. 29-36, 39, 41 Конституции. Ст. 29 гарантирует право каждого человека на свободу и личную неприкосновенность. Одновременно в статье говорится, что «в случае острой необходимости предотвратить преступление или его пресечь уполномоченные на то законом органы могут применить содержание лица под стражей в качестве временной меры пресечения, обоснованность которой в течение семидесяти двух часов должна быть проверена судом». Гарантированная ст. 30 неприкосновенность жилища может быть ограничена «в неотложных случаях, связанных со спасением жизни людей и имущества либо с непосредственным преследованием лиц, подозреваемых в совершении преступления». Ст. 31 допускает нарушение тайны переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции только судом и в тех случаях, когда это необходимо для предотвращения преступления или выяснения истины во время расследования уголовного дела и если другими способами получить такую информацию невозможно. В ст. 32 говорится, что «не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о лице без его согласия, кроме случаев, определенных законом, и только в интересах национальной безопасности, экономического благополучия и прав человека». Часть 4 ст. 32 гарантирует право на возмещение материального и морального вреда в результате нарушения указанных ограничений. Ст. 33 Конституции предус-

мотрены свобода передвижения, свободный выбор места жительства, право свободно покидать территорию Украины «за исключением ограничений, которые устанавливаются законом». Осуществление гарантированной ст. 34 свободы мысли и слова «может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или для поддержания авторитета и беспристрастности правосудия». Реализация права на свободу мировоззрения и вероисповедания может быть ограничена законом только в интересах охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других людей (ст. 35 Конституции). По сходным причинам может быть ограничено также право на свободу объединения в политические партии и общественные организации (ст. 36), право проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций (ст. 39). Ст. 41 Конституции регламентирует условия принудительного отчуждения объектов права частной собственности, которое может быть применено «только как исключение по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости». В условиях военного и чрезвычайного положения допускается принудительное отчуждение таких объектов с последующим возмещением их стоимости.

Все перечисленные статьи Конституции Украины в той или иной форме закрепляют требования пропорциональности ограничений прав и свобод человека, указывая на цель подобных ограничений, их основания, условия, сроки, субъектов применения и т. п. По нашему мнению, целесообразно было бы все же закрепить принцип пропорциональности в отдельной конституционной статье с целью поднятия указанного принципа на должный уровень и исключения повторов в статьях, касающихся отдельных прав и свобод человека и гражданина.

Системный анализ положений Конституции Украины позволяет выделить определенные предписания и создает предпосылки для применения в правовой системе Украины принципа пропорциональности. Так, ст. 3 Конституции Украины содержит положение о том, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность, признаются в нашем государстве наивысшей социальной ценностью. Соответственно, содержание и направленность деятельности государства, его обязанности и ответственность определяются правами и свободами человека (ч. 2 ст. 3). Закрепленный в данной статье принцип связанности государства правами и свободами человека и гражданина является центральным сущностным элементом конструкции правового государства. Данное положение также является залогом создания баланса публичных и частных интересов, ограничения чрезмерного вмешательства государства в частные дела. В ст. 6 закреплён принцип разделения властей, который, в частности, предусматривает создание системы сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями для предотвращения узурпации власти и недопущения чрезмерного вмешательства в права и свободы человека. Ст. 8 провозглашает, что в Украине признается и действует принцип верховенства права.

Обеспечению баланса интересов способствуют положения ст. 23 Конституции Украины, в которой сказано, что каждый человек имеет право на свободное развитие своей личности, если при этом не нарушаются права и свободы других людей, и имеет обязанности перед обществом. В ст. 95 отмечается, что бюджетная система Украины строится на принципах справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными общинами, при этом государство стремится к сбалансированности бюджета Украины. Особая роль в обеспечении принципа пропорциональности в Украине принадлежит Президенту и Конституционному Суду Украины.

Согласно ст. 102 Конституции, Президент Украины является гарантом государственного суверенитета, терри-



ториальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина. Хотя права и свободы человека упоминаются в этой статье последними, системное толкование конституционных положений позволяет сделать вывод, что именно они должны находиться на первом плане в процессе реализации Президентом своих полномочий, поскольку, как уже отмечалось выше, человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаны высшей социальной ценностью в Украине. Институт главы государства обладает значительным потенциалом для установления баланса публичных и частных интересов, в частности, в случаях применения механизмов государственного вмешательства в сферу интересов частных лиц в целях обеспечения национальной безопасности, общего социально-экономического развития и благосостояния общества [5, с. 146].

Конституционный Суд Украины является единственным органом конституционной юрисдикции в Украине. К его полномочиям относятся решения вопроса о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины, а также официальное толкование Конституции и законов Украины (ст. 147 Конституции). Ст. 159 Конституции предусмотрено, что законопроекты о внесении изменений в основной закон рассматриваются Верховной Радой при наличии заключения Конституционного Суда Украины о соответствии законопроекта требованиям ст. 157 и 158 Конституции. В связи с этим одной из проблем, которые должен выяснить Конституционный Суд в процессе данного вида производства, является вопрос: «а не направлены ли предложенные изменения на отмену или ограничение гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина», решения которого предусмотрены в ст. 157 Конституции Украины.

Следует в данном контексте также упомянуть о Заключении Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) «О конституционной ситуации в Украине», которое было принято в результате того, что 30 сентября 2010 г. Конституционный Суд Украины принял решение, в

котором он признал закон о внесении изменений в Конституцию № 2222, принятый 8 декабря 2004 г., неконституционным и обязал привести в соответствие с предыдущей Конституцией 1996 г. все принятые позже законы. В Заключении, в частности, обращается внимание на то, что в подобных ситуациях окончательное решение Суда должно основываться на критерии пропорциональности, согласно которому требование соблюдения конституционности должно быть сбалансированным относительно возможных негативных последствий отмены конституционных изменений [6].

Вопрос обеспечения баланса частных и публичных интересов находится в центре внимания украинского законодателя, органов исполнительной и судебной власти. Так, ст. 4 Закона Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» к принципам указанной политики относит: целесообразность – то есть основательную необходимость государственного регулирования хозяйственных отношений с целью решения существующей проблемы; адекватность – соответствие форм и уровня государственного регулирования хозяйственных отношений потребности в решении существующей проблемы и рыночным требованиям с учетом всех приемлемых альтернатив; эффективность – обеспечение достижения в результате действия регуляторного акта максимально возможных положительных результатов за счет минимально необходимых затрат ресурсов субъектов хозяйствования, граждан и государства; сбалансированность – обеспечение в регуляторной деятельности баланса интересов субъектов хозяйствования, граждан и государства; предсказуемость – последовательность регуляторной деятельности, ее соответствие целям государственной политики, а также планам по подготовке проектов регуляторных актов, что позволяет субъектам хозяйствования осуществлять планирование их деятельности; прозрачность и учет общественного мнения – открытость для физических и юридических лиц, их объединений действий регуляторных органов на всех этапах их регуляторной деятельности, обязательное рассмотрение регулятор-

ными органами инициатив, замечаний и предложений, предоставленных в установленном законом порядке физическими и юридическими лицами, их объединениями, обязательность и своевременность доведения принятых регуляторных актов к сведению физических и юридических лиц, их объединений, информирование общественности об осуществлении регуляторной деятельности [7]. Указанные принципы создают мощную базу для обеспечения баланса интересов и действия принципа пропорциональности при осуществлении государственного регулирования хозяйственных отношений.

Конституционный Суд Украины в Решении по делу о защите прав потребителей кредитных услуг от 10 ноября 2011 г. обращает внимание на то, что одним из фундаментальных принципов частноправовых отношений является принцип свободы договора, закрепленный в п. 3 ст. 3 Гражданского кодекса Украины. Вместе с тем, указанная свобода ограничена – пределы действия этого принципа определяются критериями справедливости, добросовестности, пропорциональности, разумности. Конституционный Суд Украины считает, что государство, устанавливая законами Украины принципы создания и функционирования денежного и кредитного рынков (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституции Украины), должно поддерживать на принципах пропорциональности разумный баланс между публичным интересом эффективного перераспределения денежных накоплений, коммерческими интересами банков по получению справедливой прибыли от кредитования и охраняемыми законом правами и интересами потребителей их кредитных услуг (п. 3.2 Решения) [8].

В Законе Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» обращается внимание на то, что в процессе указанной деятельности не допускается нарушение прав и свобод человека и юридических лиц. Отдельные ограничения этих прав и свобод имеют исключительный и временный характер и могут применяться только по решению суда в отношении лица, в действиях которого есть признаки тяжкого или особо тяжкого преступления, и в случаях, предусмотренных законодательством Украины, с целью защиты прав и сво-

бод других лиц, безопасности общества (ч. 5 ст. 9 Закона). Кроме того, при применении оперативно-розыскных мероприятий работники оперативных подразделений обязаны учитывать их соответствие степени общественной опасности преступных посягательств и угрозе интересам общества и государства (ч. 7 ст. 9 Закона) [9]. Указанные предписания создают нормативную основу применения принципа пропорциональности при проведении гласных и негласных мероприятий ОРД.

Проблеме установления адекватности дискреционных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления посвящен содержательный Приказ Министерства юстиции Украины от 23 июня 2010 г. «Об утверждении Методологии проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов». Согласно п. 2.7 указанной Методологии, лицо, производящее экспертизу, должно оценить: 1) допустимость использования дискреционных полномочий в данной сфере общественных отношений, 2) отсутствие превышения пределов дискреционных полномочий, 3) наличие в проекте анализируемого нормативно-правового акта или в связанных с ним других нормативно-правовых актах юридических, организационных, информационных средств, обеспечивающих использование выявленных дискреционных полномочий в четко определенном объеме или в точном соответствии целям и задачам правового акта [10].

В документе обращается внимание на то, что оценка условий, оснований и формы закрепления дискреционных полномочий зависит от сферы правового регулирования и уровня, на котором они закрепляются. Административное усмотрение может быть использовано в более широких объемах в сфере внутриаппаратных отношений, ведь эти отношения в силу своей природы не предусматривают детальной регламентации прав и обязанностей участников, а также, поскольку дискреционные полномочия, используемые в этих отношениях, непосредственно не влияют на правовой статус физических и юридических лиц. Что касается отношений между органами государственной власти, с одной стороны, и физическими и

юридическими лицами, с другой стороны, то существуют более жесткие требования к механизму использования дискреционных полномочий, поскольку в рамках этих отношений административное усмотрение может создавать наиболее благоприятные условия для возникновения коррупционных отношений (выдача административных разрешений, лицензий, аттестация, аккредитация, регистрация, предоставление социальных выплат, распределение квот и т. д.) (п. 2.8 Методологии). Дискреционные полномочия, закрепленные в законе и в подзаконном акте, следует оценивать по-разному, поскольку законодательство имеет непосредственную конституционную основу и высшую легитимность. В тех случаях, когда органы государственной власти и местного самоуправления сами предоставляют себе возможности принимать административные решения по своему усмотрению, вероятность использования дискреционного полномочия с коррупционной целью существенно возрастает (п. 2.9 Методологии).

Создание избыточных отягощений для получателей административных услуг также рассматривается в документе как коррупциогенный фактор. Для устранения коррупционных факторов могут использоваться следующие юридические средства: 1) введение конкурсных (тендерных) процедур предоставления субъективных прав; 2) введение или расширение процедурных форм взаимодействия граждан физических и юридических лиц и лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления; 3) установление дополнительных форм отчетности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, о результатах принятых решений; 4) расширение возможностей общественного контроля над принятием управленческих решений; 5) введение дополнительных обязанностей и запретов для лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, которые должны стать «противовесом» чрезмерным обременениям, устанавливаемым по отношению к физическим и юридическим лицам и т. д. (п. 3.11 Методологии).

Выводы. В целом анализ применения принципа пропорциональности в процессе нормативной регламентации общественных отношений в Украине позволяет сделать вывод, что его требования достаточно широко учитываются на всех уровнях вертикальной структуры законодательства Украины. Соответствующие предписания содержатся в Конституции, законах и подзаконных актах, регламентирующих различные направления деятельности государственных органов, субъектов хозяйствования, физических лиц. Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что требования соответствия, соизмеримости, адекватности определенных юридических средств формулируются преимущественно без ссылки на принцип пропорциональности. В связи с этим считаем необходимым подчеркнуть, что прямое закрепление принципа пропорциональности в законодательстве Украины является одним из важных направлений его адаптации к европейскому праву.

Список использованной литературы:

1. Історія української Конституції / упоряд.: А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Право, 1997. – 464 с.
2. Шевчук С. Значення загальноправового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід) / С. Шевчук // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 1. – С. 69–76.
3. Конституція незалежної України : у 3 кн. / під заг. ред. С. Головатого. – Кн. 1: Документи, коментарі, статті. – К.: Укр. правнича фундація, 1995. – 380 с.
4. Конституція України; прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Клименко О. М. Роль Президента України в забезпеченні балансу публічних і приватних інтересів в аспекті примусового відчуження об'єктів права приватної власності для



супільних потреб / О. М. Клименко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 3 (7). – С. 133–149.

6. Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17–18 December 2010) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)044-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-e.pdf).

7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України «Про захист прав споживачів» у взаємозв'язку з положеннями частини четвертої статті 42 Конституції України (справа про захист прав споживачів кредитних послуг) від 10.11.2011 №15-рп/2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=663604.

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

10. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України № 1380/5 від 23.06.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1154.3856.2&nobreak=1>.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНЫМИ СРЕДСТВАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ БЮДЖЕТНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е. ХАЗОВА,
ассистент, аспирант кафедры «Финансовое право»
Финансового университета при Правительстве РФ

SUMMARY

The article considers managing of monetary funds and cashless settlements, when the formation of revenue part of budget and implementation of expenditure part of budget takes place. There is analysis of related activities of Federal Treasury office and Central Bank of Russia (its payment system) to manage the uniform account of budget. The "electronic budget" is a reflection of the process of centralization of money and information flows during the budget payments. In the article there is the review of the operation of such schemes segments of the "Electronic budget" as a system UNIFO (successfully completed in 2013, a joint project of the Ministry of Finance of the Russian Federation and the Federal Treasury) and the State system of state and municipal payments.

Key words: the budget system, national payment system, electronic budget, governance of money, governance of state finance, the payment system of central bank, the system of accrual accounting and the fact of payment, State information system about state and municipal payments, payment, cashless settlements.

* * *

В статье рассмотрены вопросы управления денежными средствами и их перевода в форме безналичных платежей при формировании доходной и осуществлении расходной части бюджетов. Проведен анализ взаимосвязанной деятельности Федерального Казначейства и Банка России (его платежной системы) по управлению едиными казначейскими счетами бюджетов. Система «Электронный бюджет» является отражением процесса централизации денежных и информационных потоков при проведении бюджетных платежей. В статье проведено рассмотрение схемы функционирования таких сегментов системы «Электронный бюджет», как система УНИФО (успешно завершённый в 2013 году совместный проект Министерства финансов РФ и Федерального казначейства) и Государственная система о государственных и муниципальных платежах.

Ключевые слова: бюджетная система, национальная платежная система, электронный бюджет, управление денежными средствами, управление государственными финансами, платежная система Банка России, система УНИФО, ГИС ГМП, платеж, безналичные расчеты.

Постановка проблемы. Среди бесчисленного количества вариаций определения понятия «бюджет» как экономической и правовой категории можно выделить те, которые определяют его связь с понятием «деньги». Между этими понятиями нельзя поставить знак тождества. Бюджет – фонд денежных средств. Согласно легальному определению бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [1]. Трехуровневое построение бюджетной системы Российской Федерации требует особого порядка осуществления управления государственными финансами и контроля за движением потоков денежных средств при поступлении в федеральный, региональные и местные бюджеты, осуществлении расходования средств этих бюджетов, а также движения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в форме межбюджетных трансфертов.