

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

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

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

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

Categoria C

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

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 7/2 (331) 2019

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

Colegiul de redacție:

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

Anna ABU ELASAL. Definition of legalization (laundering) of proceeds from crime	3
Любовь АНДРОСОВИЧ. Зарубежный опыт противодействия организованной преступности в финансовой сфере	6
Александр АНДРУШКО. Юридическая ответственность за правонарушение: проблема определения родового признака	10
Наталья АТАМАНЧУК. Объект налогообложения как элемент правового механизма налога на добавленную стоимость в Украине	14
Евгений БОРОДИН. Использование медиации для разрешения конфликтов, возникающих при объединении территориальных общин в Украине	18
Оксана ВАЙЦЕХОВСКАЯ. Международно-правовой обычай в системе источников международного финансового права	22
Ольга ГОЛОВИНА. Формирование критического мышления как образовательной компетенции в современной системе подготовки юристов	27
Lyudmila GORBATA. Open data: practical aspects of their introduction in the conditions of effective public management	31
Татьяна ИВАНОВА. Репрессивная политика органов ГПУ-НКВД относительно немецкого населения Южной Украины: правовое поле проблемы	35
Руслан КОМИСАРЧУК. Предпосылки формирования концепции криминалистической политики в Украине	40
Ярослав КОСТЮЧЕНКО. Решение проблем гармонизации отечественного законодательства с правом Европейского Союза как обязательной составляющей развития Украины	44
Виталий КУЛАКОВ. О соотношении категорий «уставный капитал», «вклад в уставный капитал» и «доля в уставном капитале» в рамках общества с ограниченной ответственностью	49
Александр МАНЖАЙ, Вадим ДАВЫДЮК. Некоторые аспекты зарубежного опыта работы правоохранительных органов с конфидентами	53
Андрей НАДУТЬИЙ. Особенности правового обеспечения территориальной целостности Украины	58
Наталья ПАЛИЙ. Правовое регулирование гендерных отношений в Украине	62

Павел ПОПКОВ. Порядок заключения мирового соглашения в хозяйственном судопроизводстве.....67

Николай ПУТИЙ. Особенности прекращения службы и увольнения служащих корпуса оперативно-внезапного действия.....70

Дмитрий РАДЗИЛЕВИЧ. Комплементарность элементов инфраструктуры регионального правового порядка: к постановке проблемы.....74

Игорь ТРЕМБАЧ. Перспективы развития системы охраны государственной тайны в условиях евроинтеграции77

Dmitriy TURCHAK. Mechanisms of the state-private partnership in the field of health protection.....82

Павел ФОМИН. Защита трудовых прав сотрудников Совета Европы.....86

Наталья ХАРЧЕНКО. Доктрина как вид нормативно-правового акта Украины.....89

Светлана ШАРАПОВА. Сохранение земель как основная задача их охраны94



UDC 343.985:343.37(477+4/8)

DEFINITION OF LEGALIZATION (LAUNDERING) OF PROCEEDS FROM CRIME

Anna ABU ELASAL,
Postgraduate Student at the Department of Forensic
of National University "Odessa Academy of Law"

SUMMARY

In the paper under consideration the definition of the legalization (laundering) of proceeds from crime is reviewed and analyzed. The various scientific points of view of foreign and domestic scientists have been reviewed.

In the forensic aspect, the concept of the legalization (laundering) of proceeds from crime is characterized according to international and national legal acts.

The essence of the development and establishment of the definition of the legalization (laundering) of proceeds from crime is defined from the point of view of the historical appearance of this phenomenon and up to modern days.

Key words: legalization of proceeds from crime, money laundering, criminal activity, criminal proceeds.

ПОНЯТИЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЯ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЁМ

Анна АБУ ЕЛАСАЛ,
аспирантка кафедры криминалистики
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассматривается и анализируется понятие легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путём. Исследуются разные точки зрения зарубежных и отечественных учёных. Характеризуется в криминалистическом аспекте понятие легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путём, согласно международным и национальным правовым актам. Определяется сущность развития и становления понятия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путём, с точки зрения исторического появления данного явления и до современных дней.

Ключевые слова: легализация доходов, полученных преступным путём, «отмывание» денег, преступная деятельность, преступные доходы.

Introduction. Counteract the legalization of proceeds from crime is not only the detection, identification, and prosecution of perpetrators of criminal acts, primarily it is the removal of the favorable economic environment for the existence of specific occurrences of criminal activity. The legalization of proceeds from crime is an important part of the technology of organized economic crime. This criminal activity is a global phenomenon that takes many forms in all states of the world. The content of the concept of this phenomenon is expressed in different opinions. Thereby, it is necessary to clarify it in order to eliminate differences and make adjustments that in the future would help raise the national legislation to the appropriate level.

Relevance of research. The legalization of proceeds from crime is the process used to disguise the source of money or assets derived from criminal activity. Profit-motivated crimes span a variety of illegal activities from drug trafficking and smuggling to fraud, extortion

and corruption. The scope of criminal proceeds is significant – estimated at some \$590 billion to \$1.5 trillion (U.S.) worldwide each year [14].

Previously unsettled problem constituent. Important in studying this problem in the forensic aspect were the scientific concepts developed in the writings of domestic scientists, such as L.I. Arkusha, V.P. Bakhin, V.D. Bernas, I.O. Vozgrin, A.F. Volobuev, V.A. Zhuravel, A.N. Kolesnichenko, V.O. Konovalova, V.V. Lysenko, V.V. Tishchenko, V.Yu. Shepitko, and others, as well as foreign scientists such as K.K. Williams, D. Massciandaro, F. Schneider, George Farrugia, D. Hopton, M. Levy, P. Reuter, R. Baron etc.

Main purpose of the article. The purpose and objectives of the research are focused on the integrated and systematic analysis of theoretical (forensic) aspects of the definition of legalization (laundering) of proceeds from crime, at both the international and national levels, in order to form general and specific features of this criminal activity.

Materials and methods. The following research methods were used in this article: *historical* – to reveal the content of key elements of the international and national regulatory framework; *comparative* – to establish general and specific characteristics of the definition of legalization (laundering) of proceeds from crime; *formal-logical* – for the analysis of the current legislation and the existing theoretical provisions. The basic research is formed by legal acts of international and European communities, domestic legislation, as well as scientific research.

Results. For a long time, the international communities have devoted significant effort and resources towards counteracting the legalization (laundering) of proceeds from crime.

However, these efforts have intensified over the past two decades. Following the arbitrary connection that was made between the financing of terrorism and money laundering, a renewed interest in the topic has emerged within the broader agenda of dealing with security issues.



First-ever a concept of “money laundering” was mentioned in the 1930s in the United States of America. A legendary American gangster Al Capone is a case in point. He laundered the money received from criminal activity through a network of laundries known as “the Laundromat” [8].

Furthermore, it should be noted another one of the “founding fathers” of the legalization of criminal funds – Meyer Lansky known as the “Mob’s Accountant”, one of the major organized crime figures and creators of the “National Crime Syndicate” in the USA. At the expense of the Cuban gambling houses, he transferred the funds generated by illegal operations from Switzerland to Cuba and then sent them to Florida to make it appear that “foreign investments are legitimately returning to America” [15].

In the official vocabulary, the term “money laundering” first appeared in the newspapers in the time of the Watergate scandal of 1973, and in the legal context, this term was used in the USA as early as in 1970. One of the first definitions of “laundering” was worded by the US President’s Commission on Organized Crime in 1984: “Money laundering is an action by which one conceals the existence, illegal source, or illegal application of income, and then disguises that income to make it appear legitimate” [15].

Soon after the international society acknowledged the importance to counteract «money laundering» using an effective system for prevention the criminal money to the world economy. The first step to the international cooperation in this issue was the UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances dated December 20, 1988. By its nature, the Vienna Convention considers only the offenses (criminal activities leading to “money laundering”) related to the illicit traffic of drugs. But in the course of time, the world community has concluded that the offenses preceding “money laundering” must include other offenses related to the illegal drug trafficking [4, c. 3–4].

A forthcoming milestone in the development of anti-money laundering standards was the signing of the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, also known as the Strasbourg Convention, in 1990. In accordance with article 6 of the Convention, it is given

an advanced list of money laundering predicate offenses.

The United Nations Convention against Transnational Organized Crime known as The Palermo Convention is the first instrument of criminal law designed to combat the phenomenon of transnational organized crime. Under the Convention, four offenses considered to comprise the structural characteristics of organized crime are required to be addressed by the States in their domestic law: criminal organization, money laundering, corruption and obstruction of justice. The definition of money laundering is provided in Article 6 of the Convention, which in fact adopts the definition of the 1988 Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs [2].

Also significantly, together with the international instruments is to mention a number of anti-money laundering standards at the European Union (EU), such as EU Directives that also play a significant role in combating this phenomenon.

In the context of reform, it is necessary to draw attention to the following considerations of recent amendments to the EU Directives.

On 12 November 2018, Directive No 2018/1673 on combating money laundering by criminal law was published. It complements the Directive (EU) No 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, which amended the Regulation (EU) No 48/2012 of the European Parliament and of the Council. The Directive aims at closing loopholes in the definition and sanctioning of money laundering across the European Union. The definition fully reflects the concept of money laundering provided for in the Vienna and Palermo Conventions.

According to the above EU Directive, the term “money laundering” is:

1) the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from criminal activity, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an activity to evade the legal consequences of that person’s action;

2) the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect

to, or ownership of, property, knowing that such property is derived from criminal activity;

3) the acquisition, possession or use of property, knowing at the time of receipt, that such property was derived from criminal activity [9].

The important mechanism, the objective of which is to set standards for the development and promotion of national and international policies to combat money laundering and terrorist financing is an intergovernmental body FATF. Its recommendations increase transparency and enable countries to take successful action against the illicit use of their financial systems [13].

UN Security Council Resolution 1617 (2005) and the Annexed Plan of Action of Resolution 60/288 of the UN General Assembly (20 Sept 2006), stress the importance of the implementation of the FATF 40 Recommendations and the 9 Special Recommendations on terrorist financing. The Resolution reads in part: “...Strongly urges all Member States to implement the comprehensive, international standards embodied in the Financial Action Task Force’s (FATF) Forty Recommendations on Money Laundering and the FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing” [11]. So, states should consider the definition of “money laundering” as a criminal offense on the basis of the UN Vienna Convention and the UN Palermo Convention.

The aforementioned demonstrates that the international definition of “money laundering”, it is the conversion and transfer of property derived from criminal activity or complicity in criminal activity, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of assisting any person who is involved in such an activity in order to evade the legal consequences of this activity.

There are strikingly different views that have been expressed on the term “money laundering” in the context of academic research. Therefore, money laundering figures like crime, action, procedure, etc. Some foreign researchers, when giving the definition of “money laundering” focus on the particular stages of such illegal activity.

Thus, American researcher J. Robinson holds that the term «money laundering» became widespread because it correctly reflects the process used by criminals, “Dirty



money obtained from illegal activity is injected into legal companies and through them, into the financial system where it is clean washed with the help of the “cover up the traces” strategy – transferred among shell companies, secret bank accounts and numerous jurisdictions so that law enforcement agencies could not trace it. Then it appears on the other side, clean and brilliant, creating the impression of legal income” [8].

For example, P. Reuter and E. Truman “money laundering” is defined as the conversion of criminal incomes into assets that cannot be traced back to the underlying crime [12].

George Farrugia describes “money laundering” as the process by which the proceeds of crime (dirty money) are put through a series of transactions that disguise their illicit origins and make them appear to have come from a legitimate source (clean money) [10].

The above-mentioned interpretations of the definition appear to be too narrow. They characterize only one stage of the laundering of criminal assets at a time when there are several such stages.

Consequently, that situation compounds the limited view of the nature of this negative phenomenon. It makes it impossible to lack a comprehensive overview of the negative consequences that cause this criminal offense.

“Money laundering” is a criminal offense through which criminals give an apparently legitimate origin to the proceeds of crime. It is an increasingly international phenomenon.

Current estimates of the amount of money laundered worldwide range from \$500 billion to a staggering \$1 trillion, with disastrous effects on the global economy, especially in vulnerable, developing economies [14].

Ukraine is a rather fragile country. In view of the fact that money laundering causes corruption and can destabilize the economies of susceptible countries. It is therefore essential to give sufficient attention to this issue as well as legal and law enforcement agencies should continue detecting and combating such a phenomenon as money laundering. To do so, the first step should be to develop the definition of “legalization of proceeds from crime” to guide the concept that is universal and has not led to much debate on the organization of the detection of this offense, at both the national and international levels.

The concept of “legalization (laundering) of proceeds from crime” is described in the Ukrainian legislation, particularly, in the new Law of Ukraine “On prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime or terrorism financing as well as financing proliferation of weapons of mass destruction” dated 2014.

According to Article 4, legalization (laundering) of the proceeds of crime covers any acts related to the proceeds (property) obtained from commitment of crime, directed to conceal the origin of such proceeds (property), right for the ownership, the origin, location, disposition, transformation as well as purchase, possession or use of the assets obtained from commitment of crime [7].

The concept of “legalization” and “laundering” of proceeds from crime is often synonymous. In scientific literature, the term “legalization of proceeds from crime” is regularly found to be “money laundering”. However, the term “money laundering” is widespread in international areas, compared with domestic legislation, the term “legalization of proceeds from crime” is viewed.

For better understanding these terms, it would be necessary to address the academic opinions. It is appropriate to highlight the scientific points of view, including the following academics:

The researcher V.G. Skliarenko explains that legalization was borrowed from French (legal) and came from *legalis* (Latin) meaning “legal, legislative” that derived from *lex* (*legis*) – “law, law principle”. In the Ukrainian definition dictionaries legislation is defined as the provision of legal force, legitimization or becoming legal [6, p. 21].

V. Mandybura names “money laundering” as a process of transferring criminal money via banking and financial systems. As a result, the dirty money becomes clean, that is they are considered as a legal income and the law enforcement agencies fail to find the criminal source of this money [3].

O.M. Bandurka considers “legalization of proceeds from crime” as concealing the nature and origin location or possession of the illegal material assets, particularly legalization of such proceeds, transformation of the illegal cash into the other assets, concealing the origin or the owner

of illegal money, giving a cover of legality to the source and owner of the assets [1].

Hence, “legalization (laundering) of proceeds from crime” is a multi-stage process, in which a significant amount of money illegally obtained is transformed through a variety of methods and transactions into funds coming from legitimate sources and gaining legal status, masking the origin and source of criminally derived proceeds, as well as persons involved in these offenses, for further use of apparently legitimate money outside the shadow economy.

Conclusions. Comparison of international legal sources and academic researches aimed at counteracting money laundering. It can be argued that the legalization (laundering) of proceeds from crime is still a relevant and global concern. This phenomenon negatively affects security in general (both economic and legal). It endangers the integrity of legitimate financial systems and institutions. It also provides organized crime the funds it needs to conduct further criminal activities [14].

The definition of “legalization (laundering) of proceeds from crime” is interpreted as actions (conversion, transfer, concealment, disguise, acquisition, possession, etc.) for the purpose of providing legality and a clean form of property derived from predicate crimes. Predicate crimes should include a wide range of serious crimes, that enshrined in the national legislation.

References:

1. Бандурка А.М. Україна проти «брудних» грошей. Харків : ХНУВД публ. 2003. 35 с.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901815431>.
3. Мандибура В.О. «Тіньова» економіка України та напрямки законодавчої стратегії її обмеження. Київ : Парлам. вид-во, 1998. 95 с.
4. Отмывание денег и финансирование терроризма: определения и разъяснения. Справочное руководство по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Глава I. С. 4.
5. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : закон України від 14.10.2014 № 1702-VII із



змінами і доповненнями в редакції від 05.01.2017 року. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1702-18/page3>.

6. Протидія відмиванню «брудного» майна: європейські стандарти та Кримінальний кодекс України : монографія. Київ : Ваіте, 2015. 28 с.

7. Рекомендації FATF міжнародні стандарти боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення. 2018. URL : <http://finmonitoring.in.ua/wp-content/uploads/2018/10/fatf-recommendations.pdf>.

8. Arkusha L.I. Discovery and investigation of legalization of proceeds obtained from organised criminal activity : monography [English version N.E. Alexeev]. Odessa : Feniks, 2012. 428 p.

9. Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.284.01.0022.01.ENG&toc=OJ:L:2018:284:TOC.

10. George Farrugia. Money laundering why bother? URL : http://www.fiumalta.org/library/PDF/ml_why.pdf.

11. Money Laundering and the Financing of Terrorism. The Egmont Group. URL : <https://egmontgroup.org/en/content/money-laundering-and-financing-terrorism>.

12. Reuter P. Chasing dirty money: the fight against money laundering. Washington : Institute for International Economics, 2004. 218 p.

13. Understanding money laundering through real estate transactions. URL : http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161094/7%20-%2001%20EPRS_Understanding%20money%20laundering%20through%20real%20estate%20transactions.pdf.

14. What is money laundering? URL : <http://www.fintrac-canafe.gc.ca/fintrac-canafe/definitions/money-argent-eng.asp>.

15. Yakimov O.Y. Legalization (laundering) of proceeds from crime: criminal law and criminal-political issues. SPb., 2005. 77 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Abu Elasal Anna Oleksandrivna – Postgraduate Student at the Department of Forensic of National University “Odessa Academy of Law”

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Абу Еласал Анна Олександрівна – аспірантка кафедри криміналістики Національного університету «Одеська юридическа академія»

agryshenko20@gmail.com

УДК 343.01

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

Любовь АНДРОСОВИЧ,

аспирант кафедры оперативно-розыскной деятельности в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью Национальной академии Службы безопасности Украины

АННОТАЦИЯ

Данное исследование посвящено изучению опыта зарубежных государств по предотвращению организованной преступности в финансовой сфере. Приведены организационно-правовые механизмы противодействия организованной преступности в таких странах, как Нидерланды, США, Великобритания, Италия.

В частности, рассмотрены перспективы взаимодействия государств в сфере противодействия организованной преступности в рамках международных соглашений, особенности функционирования и сотрудничества с правоохранительными органами отдельных государств. Приведены направления реализации стратегии влияния на организованную преступность не только для теории, но и, прежде всего, для практики предупреждения преступности в Украине.

Ключевые слова: организованная преступность, зарубежный опыт, международное сотрудничество, предотвращение организованной преступности в финансовой сфере.

FOREIGN EXPERIENCE OF INFRINGEMENT OF ORGANIZED CRIME IN THE FINANCIAL FIELD

Lyubov ANDROSOVICH,

Postgraduate Student at the Department of Operational-Search Activity in the Fight Against Corruption and Organized Crime of the National Academy of Security Service of Ukraine

SUMMARY

This research is devoted to studying the experience of foreign countries in preventing organized crime in the financial sector. Organizational and legal mechanisms of counteraction to organized crime in such countries as the Netherlands, USA, Great Britain, Italy are presented.

In particular, possibilities of interaction of the states in the sphere of counteraction to organized crime in the framework of international agreements, peculiarities of functioning and cooperation with law-enforcement bodies of separate states are considered. The directions of realization of the strategy of influence on organized crime are given not only for the theory but also primarily for the practice of prevention of crime in Ukraine.

Key words: organized crime, foreign experience, international cooperation, prevention of organized crime in the financial sector.

Постановка проблемы. Экономическая преступность в Украине на современном этапе достигла таких масштабов, что представляет реальную угрозу национальной безопасности. Средства, получаемые в результате экономических преступлений, являются финансовой основой различного рода проявлений терроризма. Следует констатировать, что криминал в экономической жизни общества стал обычным явлением, нормой экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности. Среди преступлений

экономической направленности следует выделить группу преступлений в сфере финансовой деятельности, которая в данный момент представляет наибольшую общественную опасность, поскольку связана с аккумулярованием и распределением денежных средств и формированием государственного бюджета [4, с. 291].

Следует отметить, что в настоящее время по сравнению с 90-ми годами прошлого века проблема организованной преступности рассматривается иностранными странами гораз-



до серьезнее, чем нашим государством. Поэтому изучение зарубежного опыта в борьбе с организованной преступностью в финансовой сфере имеет целью унификацию мер предупреждения и борьбы с организованной преступностью.

Актуальность данного вопроса обуславливается также тем, что организованная преступность по своей природе склонна к нарушению национальных границ, поэтому сопредельные государства должны объединять свои усилия в борьбе с этим опасным явлением.

К сожалению, несмотря на многочисленные декларации об угрозах, которые несет организованная преступность национальной безопасности Украины, предотвращение и нейтрализация этой угрозы пока не стала приоритетом государства. Свидетельством этому является отсутствие стратегии противодействия организованной преступности и адекватного законодательного обеспечения. А главное, провозглашенные декларации о декриминализации общества не превратились в реальные действия. Система правоохранительных органов и процессуальное законодательство Украины не отвечают требованиям времени [1, с. 72]. В то же время отсутствует всестороннее изучение феномена организованной преступности в финансовой сфере, который «не укладывается в такие привычные схемы и характеристики уголовного права».

Цель данной статьи направлена на исследование и сравнение опыта (практики) зарубежных стран в сфере противодействия организованной преступности в финансовой сфере.

Методы и используемые материалы. Отметим, что зарубежный и международный опыт относительно данной проблемы еще недостаточно полно исследован отечественными учеными. Отдельные аспекты зарубежного опыта предотвращения экономической организованной преступности уголовно-правовых и криминологических позиций рассмотрены в научных трудах А. Джужи, В. Дремина, А. Закалюк, А. Савченко, Т. Серватко, С. Морозенко, Н. Корниенко, Н. Хавронока.

Экономическая преступность становится все более проблемным, угрожающим явлением для Украины.

Существующие долгое время несовершенные экономические отношения используются преступниками для осуществления собственных материальных поступлений за счет неуплаты налогов, коррупции, мошенничества с финансовыми ресурсами, легализации путем «отмывания» денежных средств, полученных преступным путем, ведения запрещенных видов хозяйственной деятельности, непосредственных посягательств на все формы собственности и совершение других преступлений экономической направленности. Безусловно, подобные действия не должны оставаться и не остаются без должного реагирования со стороны государства, они обязывают правоохранительные органы вести бескомпромиссную борьбу с ними.

Современное состояние государственного финансового контроля в Украине тесно связано с освоением зарубежного опыта государственного управления в организации правоохранительной деятельности, в том числе по противодействию организованной преступности в финансовой сфере, потому что данная преступность имеет тяжелые последствия для любого общества. Выбрав путь совершенствования и развития системы правоохранительных органов, всегда полезно реально оценить свой собственный опыт и вместе с тем обратиться к наработкам в этой области ученых других стран.

Для этого мы рассмотрим опыт отдельных стран: Нидерландов, США, Великобритании и Италии. Эти государства выбраны нами неслучайно: путем сравнения практики предотвращения организованной преступности в сфере экономики в государствах с разной правовой традицией и уровнем развития мы будем стараться показать наиболее существенные черты институционального обеспечения предотвращения организованной преступности.

Научное исследование показывает, что зарубежные государства – это разные общественно-политические образования со своей историей, особенностями государственного устройства, политической системой, культурой, традициями. Поэтому рассматривать зарубежный опыт нужно обобщенно, выбирая из этого опыта наиболее

значимые элементы, характеристики, тенденции, представляющие научный и практический интерес для Украины.

Должны заметить, что до сих пор большинство европейских стран придерживается традиционного подхода в борьбе с организованной преступностью с помощью органов, входящих в систему уголовной юстиции. Только некоторые страны вводят административный подход. Среди них – Нидерланды, где не считают традиционный подход главным в противодействии организованной преступности в финансовой сфере.

В Нидерландах действует принцип стимулирования честной оценки правительством на уровне закона. Этот закон способствует проверке уголовного прошлого заявителей на получение лицензий, субсидий или тендеров, таким образом защищая правительство от непреднамеренного предоставления новых возможностей для совершения преступлений. Для проведения такой проверки администрация имеет доступ к соответствующей информации. Центральная или местная администрация – главное действующее лицо в предупреждении преступности с помощью административного подхода. Также у них существует возможность отзыва предоставленных разрешений, если местное правительство (мэрия) имеет обоснование полагать, что существует серьезная угроза того, что: разрешение будет использовано для финансовых преимуществ уже совершенных преступлений (отмывание денег), разрешение будет способствовать совершению преступлений, преступления будут совершены для получения самого разрешения (взятки официальным лицам) и тому подобное.

Нужно обратить внимание на тот факт, что для отзыва лицензии не требуется обязательное осуждение лиц за совершение того или иного преступления, достаточно просто обоснованного подозрения относительно их преступных действий. Кроме того, масштабы системы проверки благонадежности ограничены отдельными отраслями финансовой системы, которые являются наиболее уязвимыми к проникновению в них организованной преступности. Это преступления в сфере кредитно-финансовой, банковской



и бюджетной систем. На каждую сферу действует специальное подразделение по превращению преступности [7, с. 109].

Итак, борьба с организованной преступностью в Нидерландах имеет превентивный характер: данная функция возлагается на местные исполнительные органы власти. Конечно, борьба с организованной преступностью на следующих стадиях осуществляется правоохранными органами разных видов. Выделяют два подхода к институциональному обеспечению предотвращения и борьбы с организованной преступностью в финансовой сфере: в первом случае предотвращение организованной преступности осуществляют правоохранные органы вообще, без создания специальных органов, призванных предотвратить организованную преступность в конкретной сфере. Во втором случае создаются специализированные органы, противодействующие по конкретному своему назначению, а именно, в нашем случае, в финансовой сфере.

Такой принцип противодействия поддерживает и система правоохранных органов США, которая является сложным конгломератом нейтрализованных (федеральных) и децентрализованных (местных) структур. Задача борьбы с организованной преступностью в финансовой сфере в той или иной степени возложена на федеральные правоохранные ведомства, которых в США насчитывается более семидесяти. В сложной многосубъектной системе федеральных правоохранных органов США все же можно выделить несколько главных министерств, играющих ведущую роль в борьбе с организованной преступностью в стране:

1) федеральное бюро финансовых расследований (в деятельности современного ФБР приоритетным является направление борьбы с экономической организованной преступностью);

2) государственная атторнейская служба (прокуратура);

3) большое жюри (Большое жюри состоит из 23 присяжных и является органом досудебного расследования и предания суду материалов, оно не рассматривает уголовные дела и не выносит обвинительных приговоров. Результатом рассмотрения дела Большим жюри может быть либо его пре-

крашение, либо направление в суд с обвинительным заключением) [8].

В частности, в США ведется усиленная борьба с легализацией (отмыванием) преступных доходов, в связи с чем было расширено законодательное определение легализации преступных доходов, и теперь преступлением признается проведение самой операции со средствами сомнительного происхождения независимо от факта доказывания основного правонарушения. Уголовная ответственность за легализацию преступных доходов в США установлена как на федеральном уровне, так и в каждом отдельном штате. Отдельная ответственность предусмотрена и за так называемое «структурирование» – распределение крупной суммы денег на мелкие суммы с целью избежать проверок со стороны правительства. Такая деятельность расценивается как введение в заблуждение с целью скрыть подозрительные транзакции [3, с. 280]. Поскольку легализация преступных доходов заключается в осуществлении любых операций с денежными средствами, противодействие легализации заключается, прежде всего, в отслеживании потоков наличных и безналичных средств. Поэтому в США одним из самых эффективных способов отслеживания движения денежных средств является мониторинг платежей.

Не менее перспективным является опыт Великобритании. В стране с 1 апреля 2006 года эффективно действует Служба по борьбе с наиболее опасной организованной преступностью SOCA (Serious Organised Crime Agency), приоритетными направлениями деятельности которой являются:

1) повышение уровня осведомленности населения об организованной преступности;

2) увеличение объема возвращенных средств, полученных незаконным путем из числа раскрытых уголовных дел;

3) усиление угрозы для деятельности организованных преступных группировок в Великобритании благодаря отработанным оперативным и следственным действиям, а также внедрению новых способов борьбы с этим явлением [6, с. 176].

В Великобритании для предотвращения организованной преступности

создан отдельный институт, предметом деятельности которого является только организованная преступность.

В частности, в Великобритании была введена новая форма работы с информаторами. Отныне вся информация, которая касается средств, направляется к централизованному органу. Оплату услуг информаторов взяли на себя банки – 75% и МВД – 25%. Это способствовало повышению эффективности противодействия легализации преступных доходов организованными группами.

В Италии с целью усиления борьбы с организованной преступностью Парламент страны учредил специальный Генеральный Совет по борьбе с организованной преступностью, а также финансовую полицию (Guardia di Finanza) по борьбе с организованной преступностью, которая непосредственно подчиняется Министерству экономики и финансов. Финансовая полиция входит в состав итальянских вооруженных сил, дополняя их и выступая военной структурой. Кроме того, в составе Генеральной прокуратуры Италии создано оперативно-следственное управление по борьбе с организованной преступностью и мафией. Таким образом, Национальное управление по борьбе с экономической организованной преступностью и мафией, окружное управление и оперативно-следственное управление по борьбе с организованной преступностью составляют систему многофункциональных, специализированных оперативных, следственных и информационных элементов по вопросам противодействия организованной преступности и в финансовой сфере. Каждые шесть месяцев министр внутренних дел докладывает парламенту о проделанной работе. Предусмотрен также ежегодный доклад министра парламента по всему комплексу проблем, связанных с организованной преступностью [6, с. 181]. Как видим, предотвращение организованной преступности в Италии осуществляется не только на уровне правоохранных органов, но и на уровне исполнительных органов, подготовленных парламенту, что является очень примечательным и продуктивным.

Приведенные примеры противодействия организованной преступ-



ности в финансовой сфере являются очень поучительными для нашего государства. Конечно, мы не можем позаимствовать весь опыт деятельности указанных стран, поскольку такая организация деятельности довольно необычна и пока нехарактерна по своим методам работы для Украины, но мы можем сказать о целесообразности ориентации Украины на их практику противодействия и борьбы с организованной преступностью в финансовой сфере, особенно в аспекте будущей евроинтеграции нашего государства.

Рассматривая зарубежный опыт, можем утверждать, что сегодня очень важными остаются и формы международного взаимодействия в борьбе с организованной преступностью, которые должны включать:

1) подписание и реализацию международных договоров и согласований (договоренностей) по борьбе с организованной преступностью в сфере экономики, прежде всего с транснациональной организованной преступностью;

2) непосредственное взаимодействие органов правопорядка в процессе выполнения оперативно-розыскной деятельности по конкретным финансовым преступлениям международного характера, осуществления следственных действий по ним, обработки информации об этих преступлениях и лицах, причастных к их совершению;

3) проведение совместных научных исследований и разработок в области борьбы с организованной преступностью в финансовой сфере;

4) обмен опытом правоохранительной работы;

5) оказание помощи в подготовке и переподготовке кадров;

6) взаимное предоставление материально-технической и консультативной помощи.

Как известно, стратегические вопросы международного сотрудничества по борьбе с преступностью решаются Организацией Объединенных Наций. Функция ООН как организатора борьбы с преступностью в мире заложена в Уставе этой международной организации. Так, в ст. 1 Устава говорится, что ООН: поддерживает международный мир и безопасность; развивает дружеские отношения между государствами; осуществляет между-

народное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального и гуманитарного характера [9].

Выводы. Итак, должны заметить, что хотя предупреждение организованной преступности во всех рассмотренных государствах является прерогативой правоохранительных органов, однако в западноевропейских государствах приобретает распространение и нетрадиционный способ противодействия, который в Украине пока не получил распространения из-за несовершенной организации системы правового, экономического и финансового контроля.

Поэтому существует необходимость и целесообразность заимствования опыта зарубежных государств по предотвращению организованной преступности в части создания специальных институтов на уровне правоохранительных органов. Считаем, что данные институты должны быть сгруппированы внутри одного государственного органа (Финансовая полиция), который будет не только карательным, а вместит в себя функции по предотвращению и сокращению масштабов организованной преступности в финансовой сфере.

В то же время расширение международного сотрудничества по противодействию организованной преступности в финансовой сфере предусмотрит подготовку и управление правительством Украины по проектам межгосударственных соглашений о правовых отношениях и правовой помощи; расширение практики заключения соглашений правоохранительных министерств и ведомств Украины с соответствующими структурами зарубежных стран, а также анализ опыта последних в борьбе с организованной преступностью в финансовой сфере.

Список использованной литературы:

1. Закалюк А.П. Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. Київ : ЮрінЕ, 2007. 294 с.

2. Жуковська Ж.О. Проблеми міжнародного співтовариства у боротьбі зі злочинами майнового

характеру. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2008. № 4. С. 35–36.

3. Журавель М.І. Міжнародні правові аспекти боротьби з легалізацією доходів здобутих злочинним шляхом. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 280–286.

4. Мартинов М.Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення. *Форум права*. 2010. № 3. С. 290–296.

5. Половинський Л.В. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: міжнародний та вітчизняний досвід. *Економіка. Фінанси. Право*. 2008. № 5. С. 33–35.

6. Шостко О.Ю. Аналіз ефективної діяльності системи кримінальної юстиції у сфері протидії організованій злочинності в окремих європейських країнах. *Проблеми законності*. 2009. № 1. С. 176–185.

7. Шостко О.Ю. Адміністративний підхід як один із напрямів запобігання організованій злочинності у Нідерландах. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика): наук. практ. журн.* Київ. 2008. Вип. 18. С. 108–118.

8. Crime in the United States. 2011. URL : <http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2011/crime-in-the-u.s.-2011/fbi-releases-2011-crime-statistics>.

9. Устав Организации Объединённых Наций от 16 сентября 2005 года. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Андросович Любовь Григорьевна – аспирант кафедры оперативно-розыскной деятельности в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью Национальной академии Службы безопасности Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Androsovich Lyubov Grigoryevna – Postgraduate Student at the Department of Operational-Search Activity in the Fight Against Corruption and Organized Crime of the National Academy of Security Service of Ukraine

life2301freedom@gmail.com



УДК 343.13

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЕ: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ РОДОВОГО ПРИЗНАКА

Александр АНДРУШКО,

кандидат юридических наук, доцент, докторант докторантуры
Национальной академии Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются научные концепции юридической ответственности за правонарушения. Сделан вывод, что каждая из них актуальна, поскольку в той или иной степени освещает отдельную сторону проблемы юридической ответственности в целом, так и в отраслевых науках в частности. Определено, что юридическая ответственность является видом (формой) государственного принуждения.

Ключевые слова: юридическая ответственность за правонарушение, обязанность, государственное принуждение, наказание, санкция, правоотношения.

LEGAL RESPONSIBILITY FOR OFFENSES: THE PROBLEM OF DETERMINING A COMMON SIGN

Aleksandr ANDRUSHKO,

PhD in Juridical Sciences, Associate Professor, Doctoral Candidate
of Bohdan Khmelnytsky National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine

SUMMARY

The article explores the scientific concept of legal liability for offenses. It is concluded that each of them is relevant, since in one degree or another covers a separate aspect of the problem of legal responsibility in general, and in the sectoral sciences. It is determined that legal liability is a type (form) of state coercion.

Key words: legal responsibility for the offense, duty, state coercion, punishment, sanction, legal relationship.

Постановка проблемы. Юридическая ответственность как самое загадочное и окончательно необъясненное явление правовой действительности постоянно является объектом многих фундаментальных научных исследований. Исследование юридической ответственности в любом направлении логично требует выяснения его понятия через дефинитивные признаки, которые раскрывают его сущность.

Актуальность темы исследования. Наличие многочисленных научных концепций юридической ответственности за правонарушение и отсутствие устоявшейся единственной парадигмы этого правового феномена создает предпосылки для последующего изучения ее сущностных признаков.

Состояние исследования. К определению понятия юридической ответственности постоянно обращаются специалисты как теории права, так и отраслевых юридических наук (Б.Т. Базилев, С.И. Вершинина, Н.В. Витрук, П.В. Глаголев, И.А. Кузьмин, О.Э. Лейст, Д.А. Липинский, М.С. Малейн, Е.С. Попкова,

Р.Л. Хачатуров и другие), но через разнообразие противоречивых научных взглядов этот вопрос остается открытым в науке.

Целью и задачей статьи является попытка определения дефинитивного признака юридической ответственности за правонарушения, который наиболее полно объясняет ее сущность, путем осмысления существующих научных концепций этого правового явления.

Изложение основного материала. Исходной проблемой юридической ответственности за правонарушение является проблема отсутствия константного ее родового признака, как следствие, множественность концепций юридической ответственности за правонарушение. «Первой проблемой, которую необходимо решить, является вычленение из теории юридической ответственности лишь основных подходов к пониманию ответственности в праве путем определения родового признака последнего» [1, с. 18].

Многими учеными в определение юридической ответственности возлагаются семантические значения слова

«ответственность», которые являются неоднородными. В украинском языке слово «ответственность» означает «возложенная на кого-то или взятая на себя обязанность отвечать за определенную работу, действия, поступки, слова» [2, с. 620]. В Оксфордском толковом словаре английского языка трактуют ответственность (responsibility) как «моральную обязанность вести себя правильно, возможность или способность действовать самостоятельно и принимать решение без разрешения» [3, с. 217], а слово «liability» (также ответственность) объясняется как «состояние юридической ответственности за что-то» [4]. С.И. Ожегов объясняет ответственность как «необходимость, обязанность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них» [5, с. 377]. Также это «возмещение вреда и убытков» [6, с. 648].

Ученые часто рассматривают юридическую ответственность как разновидность социальной ответственности, что в целом не противоречит законам логики, но не объясняет точно правовую природу юридической ответственности, а лишь указы-



вайт на ее место в системе социальных регуляторов и охраны. Теория социальной ответственности в праве, несомненно, способствует восхождению к правовым идеалам, с одной стороны, с другой – нивелирует юридическую сущность юридической ответственности. Последняя имеет свои специфические (юридические) особенности, отличительные от признаков социальной ответственности, а поэтому формально-юридические подходы к пониманию юридической ответственности будут всегда актуальны. Результатом их есть совершенствование законодательства о юридической ответственности, о провозглашении прав человека и самого человека высшей социальной ценностью (ст. 3 Конституции Украины).

Ответственность является объектом изучения и других наук, где она понимается по-разному. В философии ответственность в общем виде определяется через свободу воли человека и понимается как «категория этики и права, которое отображает особенное социальное и морально-правовое отношение человека к обществу (человечеству в целом), которое характеризуется выполнением своего морального долга и правовых норм» [7, с. 267]. В психологии содержание этого понятия осмысливается через психологические категории локуса контроля, когнитивных процессов, морального воспитания и тому подобное. С позиций психологической науки украинские исследователи отмечают, что «ответственность является личностным качеством индивида, которое тесно связано со зрелостью человека, характеризуется свободой в принятии решений, выборе целей и способов, методов и стилей их достижения» [8, с. 57].

Тезисы разных наук об ответственности не являются в полном смысле правовыми, хотя используются в качестве инструментов объяснения концепта юридической ответственности, вследствие чего расширяются рамки его толкования и даже внедряются довольно сомнительные концепции «позитивной» юридической ответственности. Безусловно, сущность правовых явлений нужно понимать через юридические категории и понятия.

В юридической литературе также употребляется понятие «правовая ответственность» чаще как синоним юридической ответственности. Стронники [9, с. 26; 10, с. 31] отделения этого понятия от понятия «юридическая ответственность» считают, что «юридическая ответственность не всегда соответствует требованиям права. Но общество должно стремиться к тому, чтобы институт юридической ответственности всегда был правовым и применялся в правовом поле. Совершенно нетерпимо положение, когда в сфере юридической ответственности допускаются двойные стандарты. Меры юридической ответственности только тогда правомерны, когда назначены в соответствии с правом и не противоречат праву. Поэтому для употребления и применения термина «правовая ответственность» оснований нет» [11, с. 23].

Ряд ученых считает, что нет необходимости разрабатывать общие, универсальные, доктринальные определения юридической ответственности, поскольку не может быть единственного подхода к ее пониманию. Так, как такую рассматривают «с разных точек зрения институт права, институт законодательства, правовую конструкцию, правовое средство, средство юридической техники, единицу мышления в рамках профессионального сознания, средство правового регулирования, признак права, структурный элемент правовой нормы, стимул правомерного поведения и т. д.» [10, с. 34].

В зависимости от типа понимания, разных методологических подходов, ученые употребляют разные родовые признаки для объяснения юридической сущности ответственности, на основе чего возможно выделить следующие концепции юридической ответственности за правонарушение, под которой понимается обязанность претерпеть лишения [12, с. 277]; наказание [13, с. 19]; реализация санкции [14, с. 97]; мера государственного принуждения [15, с. 6]; обязанность, принудительно выполняемая [16, с. 4]; реакция общества на правонарушение [17, с. 147]; обязанность дать отчет [18, с. 4]; правоотношение

[19, с. 95-96]; оценка (осуждение) [20, с. 163]; особенное политико-правовое состояние [21, с. 507]; государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности [22, с. 197]; средство обеспечения выполнения нормативных предписаний [23, с. 186]; юридический процесс осуществления отплаты [11, с. 22] и другие.

Это классические концепции юридической ответственности за правонарушение. У многих авторов они существуют в монистическом виде. Например, Н.С. Малейн определил, что «наказание – это и есть юридическая ответственность» [13, с. 9]. Известны и интегративные определения юридической ответственности, в которых авторы совмещают несколько признаков. В частности, П.В. Глаголев по этому поводу пишет, что «наиболее полно сущность и содержание юридической ответственности раскрывается при исследовании ее как интегративной (комплексной, системной) категории правовой науки, базовая сущность которой состоит в ее государственно-принудительном характере в форме наказания правонарушителя. Юридическая ответственность является разновидностью государственного принуждения и не может функционировать вне его пределов. Как интегративную категорию правовой науки юридическую ответственность необходимо рассматривать как системную характеристику ее признаков» [24, с. 4-5].

Каждая из указанных концепций юридической ответственности достаточно критикуема, но в пределах своего научного оборота является относительно самостоятельной и самодостаточной, с разработанным собственным научным обоснованием и инструментарием. Их множественность возможно объяснить разным уровнем абстрагирования их авторов и последователей, разными методологическими подходами, которые зависят от политико-правовых доктрин в государстве и обществе в разные времена. В свою очередь, каждая из концепций имеет право на существование, поскольку в той или иной мере освещает отдельную сторону проблемы юридической ответственности, а



в своей совокупности способствует системному изучению юридической ответственности и не может быть оставлена без внимания. Значительное число признаков может использоваться при системной характеристике юридической ответственности на отраслевом или межотраслевом уровнях. Поэтому сегодня, основываясь на плюрализме мнений, популярными стали междисциплинарные исследования юридической ответственности. Считаем, что единственного понятия юридической ответственности за правонарушение в науке не может быть, поскольку разные методологические подходы к его определению и каждый из них в определенной мере достаточен для себя. Одним из способов разрешения противоречий предлагаются интегративные определения юридической ответственности за правонарушения, которые включают в себе признаки разных концепций.

Наиболее конкурирующими в науке являются концепции «обязанности лица претерпеть» и «государственного принуждения». В развитие этих концепций ученые констатируют факт существования юридической ответственности в плоскостях объективного и субъективного права. В частности, А.И. Кузьмин отмечает, что «под юридической ответственностью в объективном смысле мы предлагаем рассматривать установленные в санкциях правовых норм меры государственного принуждения в виде лишения личного, имущественного или организационного характера, которые могут быть применены к лицу за совершение противоправного деяния. Под субъективной юридической ответственностью мы понимаем субъективную обязанность лица претерпеть меры государственного принуждения в виде конкретных лишений за совершенное противоправное деяние» [1, с. 35]. Но могут ли меры государственного принуждения быть по существу самой юридической ответственностью?

Современные интегральные подходы к пониманию права естественного и позитивного порождают и «новейшие идеи» научного понимания ответственности в праве. В частности, на основе современного логико-содержательного ана-

лиза юридической ответственности А.В. Маркин определяет ее особенности, основываясь на следующих рассуждениях: 1) ответственность является связующим звеном между свободой и необходимостью в естественном праве, между субъективным правом и юридической обязанностью в позитивном праве. Ответственность запирает правовую диполь (субъективное право и юридическая обязанность) в диалектическое единство, при этом образуется мультиполь: право-обязанность-ответственность; 2) место расположения юридической ответственности в логической структуре нормы права – диспозиция, там, где существуют субъективное право и юридическая обязанность. Меры юридической ответственности размещаются в санкции правовой нормы. Юридическая ответственность и ее меры – разные категории. Ответственность – не последствия, ответственность – причинная (логический) связь, которая порождает соответствующие последствия [23, с. 186].

Следует отметить, что наиболее распространенным определением юридической ответственности является ее определение через категорию государственного принуждения или во взаимосвязи с принуждением, но с разными смысловыми оттенками.

Несколько примеров. Так, в литературе юридическая ответственность за правонарушение (в общетеоретическом или в отраслевом значении) отражается как: 1) особая мера государственного принуждения [25, с. 77]; 2) вид (форма) государственного [26] или отраслевого принуждения (административное взыскание) [27, с. 12]; 3) наказание [13, с. 19], карательное (штрафное) принуждение, как вид государственного принуждения [28, с. 45]; 4) мера государственного принуждения [14, с. 102–103]; 5) государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности [22, с. 189]; 6) средство государственного принуждения [29, с. 12]; 7) вид правоохранительного средства (процессуальная ответственность) в системе уголовного процессуального принуждения, к которым также относятся рядом с ответственностью процессуальные санкции и меры процессуального принуждения [30, с. 10], и тому подобное.

Видимо, это неисчерпаемый перечень смысловых значений юридической ответственности в соотношении с институтом государственного принуждения. Мы рассмотрели отдельные научные подходы, которые удостоверяют проблему определения как самой юридической ответственности в общей теории права и в отраслевых юридических науках, так и определения соотношения этого концепта с государственным принуждением. Но вместе с тем понимание юридической ответственности как вида (формы) государственного принуждения на основе права в большей мере объясняют ее правовую природу.

Выводы. Каждая из концепций юридической ответственности актуальна, поскольку в той или иной степени освещает отдельную сторону проблемы юридической ответственности в целом, так и в отраслевых науках в частности.

Принуждение и юридическая ответственность – обязательные атрибуты позитивного права, которые исходят от государства. Родовым (институциональным) признаком юридической ответственности за правонарушение является государственное принуждение. Принуждение – родовой признак для юридической ответственности. Юридическая ответственность – вид (форма) принуждения.

Вместе с этим есть необходимость в последующем изучении юридической ответственности в контексте ее бытия в конкретных отраслях права, а также на межотраслевом уровне. Например, в уголовном процессе за правонарушение, при детальном изучении которого указание только на один признак не исчерпывает проблемы характеристики этого комплексного вида юридической ответственности.

Список использованной литературы:

1. Кузьмин И.А. Проблемы реализации юридической ответственности: монография. Иркутск: Иркутск. юрид. ин-тут, 2015. 167 с.
2. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1970. Т. 1: А-В. 801 с.



3. Hornby A.S. Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. Oxford: Oxford University Press, 1982. 1072 p.

4. English Oxford Living Dictionary. Definition of liability in English. URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/liability>.

5. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 75 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 20-е изд. стереотип. Москва: Рус. яз., 1989. 750 с.

6. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Общество и государство. Правительство и полководцы. Народы и страны. Москва: Эксмо, 2003. 838 с.

7. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. Москва: Политиздат, 1980. 444 с.

8. Крошка Н.П. Аналіз наукових підходів до визначення поняття «відповідальність». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Психологічні науки»*. 2016. Вип. 3. Том 1. С. 54–58.

9. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: монография. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Норма, 2009. 259 с.

10. Котковский Л.Э. Юридическая ответственность субъектов публичного права: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Калининград, 2018. 228 с.

11. Сорокин В.В. Юридическая ответственность: духовно-нравственный подход. Москва: Юрлитинформ, 2018. 160 с.

12. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Москва: Юрид. лит., 1981. Т. I. 361 с.

13. Малеин Н.С. Юридическая ответственность и справедливость. Москва: Манускрипт, 1992. 204 с.

14. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). Москва: Изд-во Московского ун-та, 1981. 239 с.

15. Самощенко И.С., Фарушкин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. Москва: Юрид. лит., 1971. 239 с.

16. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. Москва: Юрид. лит., 1976. 215 с.

17. Лившиц Р.З. Теория права: учебник. Москва: БЕК, 1994. 224 с.

18. Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1973. 456 с.

19. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та; 1985. 120 с.

20. Демидов Ю.А. Социальная ценность и оценка в уголовном праве. Москва: Юрид. лит., 1975. 184 с.

21. Теория государства и права: учебник / под ред. В.К.Бабаева. Москва: Юрист, 1999. 592 с.

22. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2007. 950 с.

23. Юридическая ответственность: философский, социологический, психологический и межотраслевой аспекты: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. Москва: Юрлитинформ, 2017. 600 с.

24. Глаголев П.В. Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Саратов, 2007. 18 с.

25. Штода И.С. Государственное принуждение в современной России: теоретико-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Москва, 2017. 156 с.

26. Попкова Е.С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Москва, 2001. 23 с.

27. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2002. 38 с.

28. Вершинина С.И. Государственное принуждение в уголовном судопроизводстве: нормативно-правовая природа и механизм функционирования: дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.09. Тольятти, 2017. 452 с.

29. Шевчук О.М. Засоби державного примусу у правовій системі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2003. 20 с.

30. Рожнова В.В. Застосування заходів процесуального примусу, пов'язаних з ізоляцією особи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2003. 27 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Андрушко Александр Викторович – кандидат юридических наук, доцент, докторант докторантуры Национальной академии Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Andrushko Aleksandr Viktorovich – PhD in Juridical Sciences, Associate Professor, Doctoral Candidate of Bohdan Khmelnytsky National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine

Ovandr74@i.ua



УДК 347.73:336.22: 336.24 (477)

ОБЪЕКТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ В УКРАИНЕ

Наталья АТАМАНЧУК,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового права
Университета Государственной фискальной службы Украины

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены исторические аспекты становления и реформирования объекта налогообложения налога на добавленную стоимость в Украине. Проанализирован зарубежный опыт, в том числе и опыт стран-членов Европейского Союза, в части объекта как элемента правового механизма налога на добавленную стоимость. Освещены основные проблемы и недостатки налоговой системы Украины при применении объекта налогообложения налога на добавленную стоимость, а также предложено реформирование действующего налогового законодательства на пути гармонизации законодательства нашего государства с правом Европейского Союза.

Ключевые слова: косвенное налогообложение, налог на добавленную стоимость, объект налогообложения, Налоговый кодекс Украины, зарубежный опыт, Европейский Союз.

THE OBJECT OF TAXATION AS ELEMENT OF LEGAL MECHANISM OF TAX VALUE-ADDED IN UKRAINE.

Natalia ATAMANCHUK,
PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Financial Law of University
of the State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

In the article the historical aspects of becoming and reformation of object of taxation of tax are considered value-added in Ukraine. Foreign experience, including experience of countries-members of European Union, is analysed in part of object as an element of legal mechanism of tax value-added. Basic problems and lacks of the tax system of Ukraine are reflected during application of object of taxation of tax value-added, and also reformation of current tax legislation is offered on the way of harmonization of legislation of our state with a right for European Union.

Key words: indirect taxation, value-added tax, object of taxation, Internal revenue code of Ukraine, foreign experience, European.

Постановка проблемы. Объект налогообложения налога относится к обязательным элементам, характеризующим налоговый механизм, без которого невозможно представить сам налог. Основными признаками объекта налогообложения являются следующие: материальный характер, что обуславливает наличие у него определенных признаков (количественных, стоимостных, физических или других), которые позволяют идентифицировать и выделить для целей налогообложения определенные объекты из числа других; внешнее выражение, которое представлено в денежной или натуральной форме; законодательная форма закрепления; связь с налогоплательщиком (принадлежность такого объекта на праве собственности) или с его хозяйственной деятельностью [1, с. 13]. Само же понятие объекта налогообложения, по мнению Н.П. Кучерявенко, предусматривает

два подхода: правовой (расширенный) и законодательный (более узкий). Как правовая категория, отмечает ученый, объект налогообложения представляет собой родовое определение объекта (доходы или их часть; имущество; стоимость), с которым связано возникновение обязанности налогоплательщика уплатить налог. В более узком смысле (которое в основном закрепляется в законодательных актах) объекты налогообложения можно определить как видовые формы родового понятия объекта налогообложения (доходы физических лиц; имущество юридических лиц и т. п.), они закрепляются специальными налоговыми законодательными актами [2, с. 181].

Налоговый кодекс Украины (далее – НКУ) объектом налогообложения налога признает «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 долга» [3, ст. 22].

Несмотря на постоянное совершенствование механизмов администрирования налога на добавленную стоимость (далее – НДС), который является одним из бюджетообразующих налогов, Украина остается государством, в котором поступления в государственный бюджет не соответствуют ее финансовым потребностям.

Актуальность темы исследования. Именно поэтому исследования объекта налогообложения как основного элемента правового механизма НДС является крайне важным на пути совершенствования администрирования данного налога.

Состояние исследования. Среди отечественных ученых вопросу объекта



налогообложения НДС посвящены труды А.В. Артюх, Д.В. Веремчук, Д.А. Гетманцева, М.А. Гончар, Н.П. Кучерявенко, И.В. Кушнир, С.В. Мельник, Н.В. Филипповой, А.И. Оксенюк и многих других.

Целью и задачей статьи является исследование объекта налогообложения НДС, зарубежного опыта объекта налогообложения НДС, а также определение проблемных аспектов и направлений совершенствования законодательства в этой сфере.

Изложение основного материала. Осуществляя анализ правового механизма НДС с момента введения до сегодняшнего дня, необходимо отметить, что такой элемент налога как объект налогообложения подвергался неоднократным изменениям и постоянным реформированиям.

Например, в Законе Украины «О налоге на добавленную стоимость» от 20.12.1992 № 2007 XII [4] объектами налогообложения были обороты по реализации на территории Украины товаров (кроме импортных), в том числе производственно-технического назначения, выполненных работ и предоставляемых услуг. В Декрете Кабинета Министров Украины «О налоге на добавленную стоимость» от 26.12.1992 [5] объектом налогообложения были обороты по реализации товаров (работ, услуг), кроме их реализации за иностранную валюту. При этом импортные товары уже были включены в перечень объектов налогообложения. Законом Украины «О налоге на добавленную стоимость» от 03.04.2007 № 168/97-ВР [6] изменен вышеуказанный Декрет, установлены объектом налогообложения НДС операции плательщиков налога по поставке товаров и услуг, место поставки которых находится на таможенной территории Украины; ввоз товаров (сопутствующих услуг) в таможенном режиме импорта или реимпорта согласно положениям Таможенного кодекса Украины; поставка (вывоз, пересылка) товаров (сопутствующих услуг) в таможенном режиме экспорта или реэкспорта в соответствии с положениями Таможенного кодекса Украины за средства или другие виды компенсаций (вознаграждения).

Как справедливо отмечает Н.П. Кучерявенко [2, с. 370], НДС не только

заменял налог с оборота, но и стал определенным видом налога, связанного именно с оборотом. В этой связи сложилось несколько разновидностей элементов, используемых законодателем как объект налогообложения. Академик отмечает, что НДС представляет собой многообъектный налог, обращая внимание на то, законодатель в этом случае выделяет не один родовой объект налогообложения, а несколько разновидностей его.

Как отмечают ученые [7, с. 87], подход к многообъектности НДС законодатель сохранил и в НКУ в рамках ст. 185 НКУ, при этом, как и в предыдущем законодательстве, ст. 185 НКУ не содержит родового понятия объекта налогообложения, а лишь определяет виды операций.

В частности, п. 185.1 ст. 185 НКУ предусматривает, что объектом налогообложения являются следующие операции плательщиков налога по: а) поставке товаров, место поставки которых находится на таможенной территории Украины, согласно ст. 186 настоящего Кодекса, в том числе операции по безвозмездной передаче и передаче права собственности на объекты залога заемщику (кредитору), на товары, передаваемые на условиях товарного кредита, а также по передаче объекта финансового лизинга в пользование лизингополучателю/арендатору; б) поставке услуг, место поставки которых находится на таможенной территории Украины; в) ввозу товаров на таможенную территорию Украины; г) вывозу товаров за пределы таможенной территории Украины; е) предоставлению услуг по международным перевозкам пассажиров и багажа и грузов железнодорожным, автомобильным, морским, речным и авиационным транспортом [3].

Кроме того, законодательством определено, что в целях налогообложения этим налогом к операциям по ввозу товаров на таможенную территорию Украины и вывозу товаров за пределы таможенной территории Украины приравнивается помещение товаров в любой таможенный режим, определенный Таможенным кодексом Украины.

Подпункт 14.1.191 п. 14.1 ст. 14 НКУ определяет поставки товаров как любую передачу права на распоряжение товарами как собственник, в том

числе продажа, обмен или дарение такого товара, а также поставки товаров по решению суда. При этом, с целью применения термина «поставка товаров», электрическая и тепловая энергия, газ, пар, вода, воздух, охлажденный или кондиционированный, считаются товаром [3].

Подпункт 14.1.185 п. 14.1 ст. 14 НКУ определяет предоставление услуг как любую операцию, которая не является поставкой товаров, или другая операция по передаче права на объекты интеллектуальной собственности и другие нематериальные активы или предоставлению иных имущественных прав в отношении таких объектов права интеллектуальной собственности, а также предоставлению услуг, потребляемых в процессе совершения определенного действия или осуществления определенной деятельности [3].

Как считает С.М. Греца [8, с. 74], законодатель совершенно верно определил объектом налогообложения именно определенные операции налогоплательщика, а не стоимостной величины – добавленную стоимость продукции, объясняя позицию тем, что, во-первых, стоимостная величина измерения характерна для базы, а не для объекта налогообложения; во-вторых, при установке объектом налогообложения добавленной стоимости значительно усложнился бы процесс администрирования налога, поскольку при определении ее величины необходимо было бы учитывать составляющие добавленной стоимости – потребленных на этом этапе производства или продаж сырья и материалов, заработной платы, амортизации и т. п., что, по сравнению с действующим порядком, довольно обременительно; в-третьих, такая конструкция объекта налогообложения не давала бы возможности налоговым органам осуществлять текущий контроль за правильностью определения налоговых обязательств или сумм отрицательного значения налогоплательщика, который сейчас осуществляется с помощью администрирования единого реестра налоговых накладных, в котором невозможно было бы проверить правильность определения только добавленной стоимости, тогда как общий оборот и определенную с него сумму налоговых обязательств определить не сложно.



Определение ст. 185 НКУ в качестве объекта налогообложения именно операций по поставке, а не отдельно товаров, работ или услуг корреспондируется ст. 22 НКУ, что устанавливает общий перечень объектов налогообложения, с которыми налоговое законодательство связывает возникновение плательщика налогового долга. Статья 185 НКУ не приводит исчерпывающего перечня операций, являющихся объектами налогообложения налогом, а только устанавливает общие категории таких операций, а поэтому для выяснения подлежит конкретная хозяйственная операция плательщика налога при объекте налогообложения, необходимо установить, соответствует ли она обязательным признакам, содержащимся в НКУ, и проверить, не входит ли в исчерпывающий перечень операций, не являющихся объектом налогообложения или освобожденных от налогообложения [7, с. 88].

Перечень операций, не являющихся объектом налогообложения НДС, приводится в п. 196.1 ст. 196 НКУ. Кроме того, ст. 197 НКУ предусматривается ряд операций, освобожденных от налогообложения. Считаем, что законодательное разграничение перечня операций, не являющихся объектами налогообложения НДС, и перечня операций, освобожденных от налогообложения НДС, достаточно затрудняет понимание плательщиками самого механизма администрирования данного налога. Обобщение указанных перечней операций и соответствующая их систематизация способствовали бы более легкому пониманию, поэтому и эффективному применению правовых норм по данному налогу. Кроме того, в обоих случаях освобождение от налогообложения НДС реализуется через закрепление перечня операций, которые не облагаются налогом, поскольку операции собственно и составляют объект налогообложения, имеет место, прежде всего, определение операций, которые не являются объектом налогообложения. Логическим считаем обобщение и систематизацию вышеупомянутых операций и определение его именно перечнем операций, освобожденных от налогообложения.

Например, в ст. ст. 3 ст. 4 Директивы Совета ЕС 2006/112/ЕС о совместной

системе налога на добавленную стоимость от 28.11.2006 (далее – Директива Совета ЕС 2006/112/ЕС) [9] указаны операции, не подлежащие налогообложению НДС, а именно: приобретение товаров в Сообществе, поставка которых в пределах территории государства-члена и приобретение подлежат освобождению от налогообложения; приобретение в Сообществе бывших в употреблении товаров, произведений искусства, предметов коллекционирования и антиквариата, если продавец является плательщиком налога перепродавцов, что действует как таковой, а НДС был снят с товаров в том государстве-члене, в котором начались их отгрузки или перевозки, согласно маржинальной схеме; приобретение в Сообществе бывших в употреблении транспортных средств, если продавец является плательщиком налога перепродавцов, что действует как таковой, а НДС был снят с транспортных средств в этом государстве-члене, в котором начались их отгрузки или перевозки, согласно переходным положениям для бывших в употреблении транспортных средств; приобретение в Сообществе бывших в употреблении товаров, произведений искусства, предметов коллекционирования и антиквариата, если продавец является организатором продажи с публичных торгов, действующий как таковой, а НДС был снят с товаров в том государстве-члене, в котором начались их отгрузки или перевозки, согласно специальным положениям для продажи с публичных торгов.

Согласно Директиве Совета ЕС 2006/112/ЕС, сейчас во всех странах ЕС действует общее правило по НДС, по которому объектом налогообложения являются: а) поставка товаров за вознаграждение в пределах территории государства-члена плательщиком налога, что действует как таковой; б) приобретение внутри Сообщества товаров за вознаграждение в пределах территории государства-члена плательщиком налога, что действует как таковой, или юридическим лицом, не являющимся налогоплательщиком, если продавец является плательщиком налога, что действует как таковой и не имеет права на освобождение как малое предприятие, в соответствии с положениями ст. ст. 282 в ст. ст. 3 ст. 4 292, и не под-

падает под действие ст. ст. 33 или 36; в случае новых транспортных средств, плательщиком налога или юридическим лицом, не являющимся налогоплательщиком, другие приобретения которых не облагаются НДС согласно ч. 1 ст. 3, или любым другим лицом, не являющимся плательщиком налога; в случае подакцизной продукции, если акцизный сбор при приобретении в Сообществе взимается согласно Директиве 92/12/ЕЭС, в пределах территории государства-члена, плательщиком налога или юридическим лицом, не являющимся налогоплательщиком, другие приобретения которых не облагаются НДС согласно ч. 1 ст. 3; с) поставка услуг за вознаграждение в пределах территории государства-члена плательщиком налога, что действует как таковой; d) импорт товаров [9].

Разделяем мнение ученых, что использование НКУ достаточно широких понятий в рамках ст. 186 НКУ приводит к значительным трудностям правоприменительной практики, особенно когда специальное налоговое законодательство никоим образом не раскрывает понятие соответствующего вида услуг [7, с. 99].

Необходимо также отметить, что, в соответствии со ст. 201 НКУ [3], на налогоплательщика возложена обязанность составлять налоговую накладную в электронной форме с соблюдением условия относительно регистрации в порядке, определенном законодательством, квалифицированной электронной подписи уполномоченного плательщиком лица, и регистрировать ее в Едином реестре налоговых накладных в установленные сроки. При этом форма и порядок заполнения налоговой накладной утверждены Приказом Министерства финансов Украины «Об утверждении формы налоговой накладной и Порядка заполнения налоговой накладной» от 31.12.2015 № 1307 [10]. Пунктом 8 указанного Порядка предусмотрены особенности заполнения соответствующих пометок в накладной, а именно: «... 08 – составлена на поставку для операций, не являющихся объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость; 09 – составлена на поставку для операций, освобожденных от налогообложения налогом на добавленную стоимость ...».



НКУ определено, что налоговая накладная, составленная и зарегистрированная в Едином реестре налоговых накладных налогоплательщиком, осуществляющим операции по поставке товаров/услуг, является для покупателя таких товаров/услуг основанием для начисления сумм налога, относящихся к налоговому кредиту [3, ст. 201].

Однако необходимо отметить, что в случае осуществления операций, освобожденных от налогообложения, и в случае осуществления операций, не являющихся объектом налогообложения НДС, получатель товаров (услуг) не платит поставщику НДС в составе цены товара (услуг), соответственно, у него не возникает налогового кредита, основанием для начисления которого служит налоговая накладная.

В этом контексте вполне справедливым является мнение Р.П. Блажко [11, с. 120], что в случае осуществления операций, освобожденных от налогообложения НДС, налоговая накладная не выполняет своей основной функции – подтверждение возникновения оснований начисления налогового кредита, следовательно, требование ее составления является неоправданной и приводит к необоснованному увеличению документооборота налогоплательщиков, осуществляющих операции, освобожденные от налогообложения НДС, по сравнению с налогоплательщиками, осуществляющими операции, которые не являются объектом НДС.

Выводы. Объект налогообложения относится к обязательному элементу правового механизма налога на добавленную стоимость в Украине. В частности, п. 185.1 ст. 185 НКУ предусматривает, что объектом налогообложения НДС являются следующие операции плательщиков налога по: а) поставке товаров, место поставки которых находится на таможенной территории Украины, согласно ст. 186 настоящего Кодекса, в том числе операции по безвозмездной передаче и передаче права собственности на объекты залога заемщику (кредитору), на товары, передаваемые на условиях товарного кредита, а также по передаче объекта финансового лизинга в пользование лизингополучателю/арендатору; б) поставке услуг, место поставки которых находится на таможенной территории Украины; в) ввозу товаров на таможенную тер-

риторию Украины; г) вывозу товаров за пределы таможенной территории Украины; е) предоставлении услуг по международным перевозкам пассажиров и багажа и грузов железнодорожным, автомобильным, морским, речным и авиационным транспортом.

Также необходимо отметить, что в п. 196.1 ст. 196 НКУ приводится перечень операций, не являющихся объектом налогообложения НДС. Считаем, что законодательное разграничение перечня операций, не являющихся объектами налогообложения НДС, и перечня операций, освобожденных от налогообложения НДС, достаточно затрудняет понимание плательщиками самого механизма администрирования данного налога. Обобщение указанных перечней операций и соответствующая их систематизация способствовали бы более легкому пониманию, поэтому и эффективному применению правовых норм по данному налогу. Кроме того, в обоих случаях освобождение от налогообложения НДС реализуется через закрепление перечня операций, которые не облагаются налогом, поскольку операции собственно и составляют объект налогообложения, имеет место, прежде всего, определение операций, которые не являются объектом налогообложения. Логическим считаем обобщение и систематизация вышеупомянутых операций и определение его именно перечнем операций, освобожденных от налогообложения.

Список использованной литературы:

1. Дубоносова А.С. Правове регулювання об'єкта оподаткування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2009. 20 с.
2. Кучерявенко М.П. Податкове право України: Академічний курс: підручник. Київ: Правова єдність, 2008. 701 с.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n4633> (дата звернення: 14.05.2019).
4. Про податок на добавлену вартість: Закон України від 20.12.1992 № 2007-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2007-12> (дата звернення: 14.05.2019).

5. Про податок на добавлену вартість: Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 № 14-92. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-92> (дата звернення: 14.05.2019).

6. Про податок на додану вартість: Закон України від 03.04.2007 № 168/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168/97-вр> (дата звернення: 14.05.2019).

7. Гетманцев Д.О., Форсюк В.Л., Бойко Н.В. Непряме оподаткування. Правова сутність та адміністрування: наук.-практ. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 329 с.

8. Правове регулювання податку на додану вартість в Україні: монографія / С.М. Греца, Ю.М. Бисага, В.І. Ярема та інші. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 200 с.

9. Директива Ради ЄС 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість від 28.11.2006 № 994_928. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_928#o488 (дата звернення: 10.06.2019).

10. Про затвердження форми податкової накладної та Порядку заповнення податкової накладної: Наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2015 № 1307. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0137-16>. (дата звернення: 10.05.2019).

11. Блажко Р.П. Об'єкт оподаткування податком на додану вартість. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 116–122.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Атаманчук Наталия Ивановна – кандидат юридически наук, доцент, доцент кафедры финансового права Университета Государственной фискальной службы Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Atamanchuk Nataliya Ivanovna – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Financial Law of University of the State Fiscal Service of Ukraine

noicom@ukr.net



УДК 351:347.965.42(043.3)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕДИАЦИИ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ОБЪЕДИНЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

Евгений БОРОДИН,

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

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы возможности применения процедуры медиации в объединенных территориальных общинах в Украине. Автор рассматривает внешние и внутренние конфликты, возникающие в процессе объединения или после него (между территориальными образованиями, между органами власти и гражданами, между объединенной общиной и администрацией района), и предлагает ту или иную модель медиации для их разрешения (классическую, расчетную, оценочную). По мнению автора, приоритетным направлением развития медиации является ее применение в качестве самостоятельного вида деятельности по урегулированию споров с участием представителей территориальных общин.

Ключевые слова: медиация, примирение, публично-правовые споры, медиационная деятельность, конфликты, объединение общин, децентрализация.

USE OF MEDIATION FOR RESOLVING CONFLICTS ARISING IN THE PROCESS OF AMALGAMATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Evgeniy BORODIN,

Postgraduate Student of Dnipropetrovs'k Regional Institute for Public Administration National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the possibilities of using the procedure of mediation in the amalgamated territorial communities in Ukraine. The author considers external and internal conflicts that arise in the process of amalgamation or after it (between territorial entities, between authorities and citizens, between the amalgamated community and district administration), and proposes one or another model of mediation for their resolution (classical, computational, appraisal). According to the author, the priority direction of the development of mediation is its application as an independent activity in resolving disputes with the participation of representatives of territorial communities.

Key words: mediation, reconciliation, public-law disputes, mediation activities, conflicts, amalgamation of communities, decentralization.

Постановка проблемы. Процесс развития в Украине демократических ценностей и стандартов сопровождается изменением приоритетов государственной деятельности, а также принципов и форм отношений между властью и обществом, децентрализацией власти как средства создания сильного местного самоуправления европейского образца [1].

Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020», одобренной Указом Президента Украины от 12 января 2015 г., предусмотрена реализация конституционной реформы, в частности, в части децентрализации власти [2].

В 2014 г. Кабинет Министров Украины, приняв Распоряжение «Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» от 1 апреля 2014 г. № 333-р, начал все-

объемлющую реформу местного самоуправления [3].

На реализацию положений этой Концепции Верховная Рада Украины приняла около 10 законодательных актов, в частности законы Украины: «О сотрудничестве территориальных общин» от 17 июня 2014 г. № 1508-VII, «О добровольном объединении территориальных общин» от 5 февраля 2015 г. № 157-VII, «Об основах государственной региональной политики» от 5 февраля 2015 г. № 156-VIII, внесены изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины [4; 5; 6].

Актуальность темы исследования. Процесс объединения общин часто проходит весьма конфликтно. Существующие на этапе объединения противоречия со временем могут сглаживаться или, наоборот, еще больше обостряться. Соответственно, особую актуальность приобретает внедрение

примирительных процедур, наиболее известной из которых является медиация.

Целью и задачей статьи является рассмотрение возможности применения различных моделей медиации при решении конфликтов, возникающих в процессе объединения территориальных общин.

Методы и использованные материалы. Эмпирическим материалом работы стали анализ данных открытых источников, результаты, полученные методом наблюдения за процессом объединения общин в Днепропетровской и Запорожской областях, результаты экспертного опроса лидеров территориальных общин, проведенного на базе Днепропетровского регионального института государственного управления, результаты исследования, проведенного при поддержке Международного фонда «Возрождение» в рамках



проекта «Усиление способности межрегиональной сети общественных организаций, работающих с конфликтами в общинах» (2018) [7].

Изложение основного материала. Процесс объединения общин, продолжающийся четвертый год, не всегда происходил безболезненно и добровольно, зачастую сопровождался конфликтами, которые со временем только усугублялись. Таким образом, унаследованные со времени объединения противоречия становятся одним из источников напряжения уже в объединенных общинах (далее – ОТО). Для их разрешения необходимо применение различных моделей медиации. Прежде чем мы постараемся типологизировать конфликты и, соответственно, отметим возможность применения той или иной медиационной модели, следует остановиться на их классификации более подробно.

Наиболее простой и практически ориентированной является классификация моделей медиации, разработанная Л. Боуль и М. Несик: медиация содействие в урегулировании спора (классическая модель); медиация оценки спора, «расчетная» медиация и терапевтическая медиация [8]. В качестве критериев дифференциации можно выделить задачи; возможности разрешения спора; квалификацию и роль медиатора.

Классическая модель медиации предусматривает организацию и проведение интеграционных переговоров с «гарвардским методом», выявление интересов сторон, расширение возможных вариантов урегулирования конфликта и содействие в выработке соглашения, выгодного всем участникам. Роль посредника ограничивается организацией процедуры. Как следствие, медиатор должен обладать навыками и техниками проведения посредничества, при этом наличие знаний в области предмета спора не является обязательным требованием. Функции посредника выполняют профессиональные медиаторы, которые прошли специальную подготовку. Эта модель (interest-based, facilitative mediation) обеспечивает самостоятельную активную роль сторон в достижении конечного результата. Участники медиации не связаны сформулированными позициями, которые с процессуальной точ-

ки зрения представляют собой предмет и основание искового заявления. Таким образом, создается возможность поиска креативного решения, которое будет удовлетворять не только нормам права, но и подлинным интересам сторон. Это, в свою очередь, обеспечивает добровольное исполнение заключенного соглашения и, как следствие, достижение одной из конечных целей процедуры примирения, а именно обеспечение прав и законных интересов участников правоотношений. Основными преимуществами классической модели медиации является использование потенциала интеграционных переговоров, широкий спектр возможных вариантов урегулирования конфликта; самостоятельность и ответственность сторон при выработке окончательного решения; разрешение спора на взаимовыгодных условиях, что обеспечивает высокую вероятность добровольного исполнения заключенного соглашения, сохранение отношений между сторонами и формирование персональных навыков урегулирования споров. К недостаткам данной модели следует отнести необходимость проведения дополнительной подготовки к процедуре; сама медиация может быть достаточно длительной (по сравнению с расчетной и оценочной модели), для реализации классической медиации медиатор должен обладать специальными знаниями и навыками.

Процедура «расчетной» медиации (settlement mediation) представляет собой позиционные переговоры, направленные на достижение компромисса с помощью взаимных уступок сторон. Роль медиатора заключается в организации диалога, направленного на сближение заявленных требований. При этом владение медиационными компетенциями не является обязательным. Как правило, именно к этой модели тяготеют медиаторы, обладающие более высоким по сравнению со сторонами статусом, и (или) юристы. Проведение «расчетной» медиации не требует серьезной подготовки, не сложно с процедурной точки зрения. В то же время в данной модели не учитываются истинные потребности и интересы сторон, велика вероятность манипуляции со стороны недобросовестных участников путем выдвижения завышенных требований, процедура часто

оказывается неуспешной через так называемую проблему «последнего шага», когда одна из сторон должна пойти на финальную уступку в пути к компромиссу. Такая модель медиации оправдана при рассмотрении «расчетных дел», когда предметом спора являются исключительно денежные средства, а соглашения (отношения) носят разовый (краткосрочный) характер.

Таким образом, к преимуществам данной модели можно отнести следующее: в ее основе лежит традиционный (распространенный) способ ведения переговоров, который знаком и понятен сторонам, не требует специальной подготовительной работы и специализации посредника. Недостатком модели является узкая сфера применения, при проведении не учитываются настоящие интересы сторон; может иметь манипулятивный характер, может приобретать затяжной характер позиционного торга, не способствует сохранению отношений сторон.

Модель оценочной медиации (evaluative mediation) предусматривает активную руководящую роль посредника, который использует свои профессиональные знания и опыт с целью содействия сторонам в осознании сильных и слабых сторон своих позиций, законных прав и обязанностей, а также перспектив возможного судебного разбирательства в данном споре. При этом медиатор вправе предоставлять объективную информацию правового содержания, выражать свое мнение по спору, однако не должен консультировать или давать советы сторонам по конкретному вопросу. Урегулирование спора достигается посредством выработки соглашения, близкого по смыслу к возможному судебному решению. Процедура успешная в случае ее проведения специалистами, обладающими глубокими знаниями в сфере предмета спора, и (или) квалифицированными юристами. Медиационная компетентность не имеет значения. Как и в модели «расчетной» медиации, в данном случае не учитываются интересы сторон, конфликт регулируется в соответствии с действующими нормами права. К основным достоинствам можно отнести использование профессиональных знаний медиатора в сфере предмета спора, что позволяет сторонам осознать правовое решение конфликта.



К недостаткам относятся такие характеристики, как сильная интервенция медиатора, соответственно, снижение самостоятельности сторон и их ответственности за результат.

Терапевтическая медиация (therapeutic mediation) в большей степени, чем другие модели, тяготеет к психологии и применяется при урегулировании споров, в содержании которых достаточно сильна неправовая, в том числе эмоциональная, составляющая. Как и в классической модели медиации, в терапевтической модели процедура направлена на выявление истинных интересов и выработку консенсуса, при этом особое внимание уделяется психологическим причинам конфликта. В данном случае сохранение близких отношений сторон является самостоятельной целью процедуры примирения. Высокий уровень медиационной компетентности для медиатора является обязательным. Терапевтическая медиация применяется для урегулирования семейных и бытовых конфликтов между родственниками, а также споров между субъектами, связанными длительными дружескими отношениями. Преимущества и недостатки данной модели аналогичны положительным чертам классической медиации.

На основе рассмотренных моделей строятся базовые правила проведения процедуры медиации и применения медиационной технологии. При этом нельзя отдать предпочтение какой-то одной из рассмотренных моделей. Каждая из них эффективна при урегулировании различных категорий споров. Более того, в зависимости от особенностей спорных правоотношений и их участников, в процедуре медиации правила проведения могут комбинироваться. Теперь рассмотрим возможности использования указанных моделей при рассмотрении конфликтов, возникающих при объединении территориальных общин.

На наш взгляд, эти конфликты целесообразно структурировать на внутренние и внешние. Одним из острых источников возникновения конфликта является распределение ресурсов между общинами, которые согласились на объединение. Этот тип конфликтов составляют противоречия между внутренними общинами или отдельными населенными пунктами

ОТО по поводу распределения между ними средств или других ресурсов, в том числе инфраструктуры. В основном они связаны с тем, что какие-то внутренние общины считают это распределение несправедливым и таким, что удовлетворяет интересы одних за счет интересов других. Такие конфликты могут разворачиваться как между административным центром и периферией, так и исключительно между периферийными населенными пунктами [7].

Конфликты распределения могут возникать по одной причине или нескольким причинам одновременно. Например, местные власти могут действительно направлять все ресурсы только в один населенный пункт в ущерб интересам остальных. В этом смысле в «группе риска» находятся выражено асимметричные общины. Большинство депутатов и членов исполкома в них являются представителями административного центра, поэтому естественно ориентируются именно на его интересы.

В то же время ощущение «обделенности» может быть иллюзорным и не иметь под собой реальной почвы. Жителям внутренней общины может только казаться, что их интересами пренебрегают, в то время как местные власти лишь выделяют приоритеты решения проблем. Наиболее чувствительными к этому могут быть большие ОТО с большим количеством населенных пунктов, где, учитывая ограниченные ресурсы, проблемы каждого невозможно решить одновременно. В данном случае эффективной является как классическая модель медиации, так и расчетная, проводимая авторитетным для местных жителей незаинтересованным лицом, т. к. формирование чувства «обделенности» в таких случаях напрямую связано с отсутствием системной коммуникации представителей власти с жителями. Ведь чем больше члены общины привлечены к процессам разработки и принятия решений; чем больше представители власти стремятся учесть мнение и интересы жителей и чем активнее пытаются им объяснять смысл и цель своих действий, тем меньше вероятность того, что такое ощущение (а значит, и конфликты) будут возникать [7].

Реформирование медицины и образования, результатом чего стала секторальная децентрализация, привело к возникновению нового источника конфликта – вокруг оптимизации социальной инфраструктуры [9]. Хотя оптимизация сети учебных, медицинских, культурных учреждений для большинства объединенных общин является неизбежной, т. к. продиктована реалиями децентрализации, в частности потребностями экономно использовать средства и повышать качество соответствующих услуг, эти действия часто провоцируют весьма серьезные конфликты в общинах.

Источником внутренних конфликтов в ОТО может стать и низкая эффективность работы местной власти, что иногда приводит к активным действиям, протестам, направленным против самой власти, ее отдельных представителей или в защиту своих прав и интересов.

В целом в ОТО довольно часто возникают конфликты по поводу отдельных решений и действий органов и должностных лиц местного самоуправления. Однако наиболее опасны конфликты, которые развиваются по описанному выше сценарию, когда жители недовольны всем, а адекватная реакция власти на ситуацию отсутствует. Такие конфликты рискуют войти в состояние кризиса, когда трансформировать их будет гораздо труднее [9].

Возникновение таких конфликтов не столько требует внедрения медиационной деятельности, сколько артикулирует необходимость самим представителям власти, применяя медиационные навыки, наладить системную коммуникацию с жителями и максимально включить их в процесс разработки, принятия и исполнения решений. В случае же вхождения в состояние кризиса они с высокой вероятностью выльются в смену власти в общинах и только таким образом смогут быть решены.

Источником конфликтов может стать и противостояние внутри местной управленческой элиты. К примеру, это могут быть конфликты между председателем общины и депутатским корпусом местного совета; между председателем и старостой; острые конфликты между депутатами, которые отражаются на всей общине, и др. В конфликтное взаимодействие могут



также быть вовлечены представители политической элиты регионального и центрального уровня и влиятельные бизнес структуры [7].

В основе таких конфликтов могут лежать совершенно разные противоречия. Это могут быть как принципиальные различия в политических позициях, так и бизнес-интересы или неприятие представителями элиты друг друга на личностном уровне. Конфликты в среде местной элиты могут протекать очень остро. А их стороны часто не гнушаются любыми средствами, в том числе незаконными. Еще одна особенность этого типа конфликтов состоит в том, что их стороны, как правило, хорошо организованы и имеют хорошую ресурсную базу, поэтому готовы к длительному противостоянию. Зато проигрывают от них сами жители, не будучи столь организованными, вынуждены быть или пассивными наблюдателями, или одним из инструментов в борьбе сторон. Хотя именно позиция организованной общественности в таких конфликтах способна сыграть решающую роль, а четкая поддержка общиной одной из сторон может полностью изменить ход событий.

Также важно, что трансформация таких конфликтов в большинстве случаев невозможна без вмешательства третьих сторон, поскольку сами участники противостояния, как правило, не ориентированы на понимание. Речь идет о применении классической, расчетной или оценочной медиации.

Среди внешних конфликтов наиболее распространены конфликты между властью ОТО и района, обусловленные, как правило, осознанием районной властью потери значительной части полномочий в процессе территориальной реформы. Прежде всего, это касается районных государственных администраций. К тому же районным органам приходится передавать на местный уровень собственность и увольнять работников, поэтому конфликты между двумя уровнями становятся неизбежными. Особенно ощутимы они в ОТО, границы которых совпадают или почти совпадают с территорией всего района [7].

Не менее проблемным источником конфликтов становится земельный вопрос особенно после того, как в 2018 году начался процесс передачи

ОТО земель сельскохозяйственного назначения за пределами населенных пунктов. Пока эти конфликты разворачиваются в плоскости взаимоотношений общин и их жителей с районными властями и органами Госгеокадастра, которые обеспечивают передачу земель.

Однако конфигурация сторон может быть и другой, ведь земельные противоречия вполне могут возникать между соседними ОТО, между жителями внутренних общин, между общинами и другими заинтересованными сторонами, например, субъектами хозяйствования.

Можно предположить, что сфера земельных отношений в скором времени может стать одной из самых конфликтных для ОТО, ведь в Украине так и не были созданы законодательные рамки для полноценной передачи земель общинам. И ни один из трех разработанных законопроектов, призванных установить четкие «правила игры», так и не был принят. Зато правительство инициировало передачу земель в «ручном режиме», на основе Распоряжения Кабинета Министров Украины от 31 января 2018 г. № 60-р. Это создает источник перманентного конфликта.

Реформа децентрализации способствовала созданию предпосылок для территориального сотрудничества общин, но зачастую этот процесс сталкивается с непреодолимыми конфликтами. Пока отсутствует модель реализации территориального сотрудничества, которая могла бы объединить усилия территориальных общин. Отсутствие опыта в формировании оптимальной модели сотрудничества общин заставляет искать их, основываясь на базовых понятиях и международном опыте, не адаптированном к украинским реалиям. Здесь уместно применить модель классической медиации.

Выводы. Возникающие в процессе децентрализации и создания объединенных территориальных общин конфликты – как внутренние, так и внешние, в основном возникают по причине того, что во многих общинах представители власти в принципе не умеют системно коммуницировать с обществом, не привыкли этого делать, не понимают целей, средств и ценности такой коммуникации и не привлека-

ют граждан к участию в управлении местными делами. Поэтому именно это и становится ключевым фактором возникновения конфликтов. На наш взгляд, остро стоит вопрос о развитии медиационной компетентности у должностных лиц местного самоуправления и лидеров местных общин, поскольку проведение медиации с привлечением профессиональных медиаторов не всегда возможно, т. к. Проект Закона Украины «О медиации» до сих пор не принят.

Список использованной литературы:

1. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування, регіональний розвиток. URL: <http://www.centre-reform.org/reformi/decentral%20%D1%96zac%D1%96ya-ta-reforma->
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 1 січня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Конфлікти в об'єднаних територіальних громадах: типи, причини, форми, наслідки / Видано в рамках проекту «Посилення спроможності міжрегіональної мережі громадських організацій, що працюють з конфліктами в громадах», який реалізує Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння



самоорганізації населення» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Київ, 2018. 36 с. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/conflicts.

8. Boulle L., Nestic M. Mediation: principles, process, practice. London; Dublin; Edinburgh, 2001. № 27.

9. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod1web.pdf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бородин Евгений Евгеньевич – аспирант Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Borodin Evgeniy Evgenyevich – Postgraduate Student of Dnipropetrovs'k Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

e.e.borodin@gmail.com

УДК 340.134

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОБЫЧАЙ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Оксана ВАЙЦЕХОВСКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения
Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены правовая природа и элементы международно-правовой обычая. Освещены научные подходы к вопросу места международно-правовой обычая в системе источников международного финансового права. Проанализированы особенности формирования международно-правовых обычаев в практике международных финансовых правоотношений.

Ключевые слова: международно-правовой обычай, международное финансовое право, источник международного права.

INTERNATIONAL LEGAL PRACTICE IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL FINANCIAL LAW SOURCES

Oksana VAYTSEKHOVSKAYA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor
at the Department of European and Comparative Law of
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

SUMMARY

The article deals with the legal nature and constituents of international legal practice. The scientific approaches as to the place of the international legal practice in the system of sources of international financial law are exposed. The peculiarities of the formation of international legal practice in international financial relations are studied.

Key words: international legal practice, international financial law, source of international law.

Постановка проблемы. Международно-правовой обычай сыграл весомую роль в формировании международного права и является важным для понимания природы современного международного права в целом. Будучи первой формой международно-правовых норм, международно-правовой обычай формировался под влиянием естественного права и вообрал в себя всю многолетнюю практику регулирования международных отношений.

В науке все чаще говорится о «сложных временах» международного обычая в силу специфичности данного источника международного права и не в последнюю очередь из-за увеличения количества международных договоров. Однако уменьшение значения обычая не означает исчезновение ранее созданных международно-правовых обычных

норм и тем более прекращение процесса создания новых.

Актуальность темы исследования. Финансовая глобализация, быстрые темпы развития международных финансовых отношений, их недостаточная урегулированность международными договорами обусловили появление других источников правового регулирования. Среди них – акты международных финансовых организаций, которые, по мнению отдельных ученых, представляют собой «мгновенный» международно-правовой обычай (или его элемент). Неоднозначность научных позиций касательно формирования международно-правового обычая и отсутствие исследований вопроса о его роли в системе источников международного финансового права обуславливают актуальность изучения данной проблематики.



Состояние исследования. Относительно места международно-правового обычая в международном финансовом порядке, то в исследованиях финансово-экономического характера доминирует научная позиция о минимальном значении правового обычая в системе источников международного финансового права. По мнению Г.В. Петровой, в сфере международных публичных финансов международные обычаи практически не применяются [1, с. 61]. Л.И. Волова считает, что все международно-правовые источники международного финансового права делятся на две группы: 1) международные договоры (включая договоры об учреждении международных финансовых организаций); 2) акты международных финансовых организаций [2, с. 44]. Г.М. Вельяминов в трудах не уделяет внимания международно-правовому обычаю как источнику международного экономического права [3, с.19] и не признает за ним более или менее значимой роли в регулировании международных экономических отношений [4, с. 99].

Ряд ученых, как отечественных (Л.Л. Лазебник [5, с. 27–44]), так и зарубежных (В.М. Шумилов [6, с. 80–99]), касаясь в трудах вопроса об источниках международного финансового права, дают международно-правовым обычаям общую характеристику, при этом не исследуют их роли в регулировании международных финансовых отношений и не анализируют конкретные их примеры.

В отличие от отраслевых исследований, вопросы международно-правового обычая активно изучались на разных этапах развития международно-правовой науки. Среди отечественных ученых особый научный вклад в разработку данной проблематики внес Ю.В. Щёкин [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13 и другие], а также в определенной степени такие исследователи, как Е.В. Киевец, Г.М. Даниленко, В.Г. Буткевич, В.Н. Денисов, Н.Н. Гнатовский, С.А. Войтович, М. Медведева, многие зарубежные ученые (И.И. Лукашук, Г.Д. Найко, С.Г. Пальник, Д.Г. Самхарадзе, Л.Р. Шаммасова, О. Д'Амато, Д. Анцилотти, Я. Броунли, Р.С. Дж. Макдональд, Р. Мюллерсон, Л. Хенкин, О. Шахтер, Дж. Шварценбергер и т. д.). Полного единства во взглядах ученых

нет (и не может быть), однако есть ряд правовых характеристик международно-правового обычая, которые признаются большинством.

Целью и задачей статьи является правовой анализ международно-правовых обычаев в сфере международных финансовых правоотношений.

Изложение основного материала. Юридической основой понимания правовой природы международно-правового обычая как источника международного права и научных исследований доктрины международно-правового обычая стала статья 38 Устава МС ООН, согласно которой международный обычай понимается как «доказательство общей практики, признанной в качестве правовой нормы» [14]. Данная формула формирования международно-правового обычая – практика + *opinio juris* – выступает общим подходом в понимании процесса создания международно-правового обычая подавляющим большинством ученых. Международный обычай включает в себя две составляющие: 1) материальную – практику, которая может быть общей для всех (большинства) государств или является общей для двух или более субъектов международного права в их взаимоотношениях; 2) психологическую (субъективный элемент) – *opinio juris sive necessitates*, то есть подтверждение того, что неизменная, последовательная, длительная практика воспринимается как правовая норма [15, с. 810–854].

Практика как стадия формирования международно-правового обычая означает действие или воздержание от действий субъектов международного права и их органов в таких формах: 1) со стороны международных организаций – резолюции, декларации, рекомендации, совместные заявления государств-членов международной организации и т. д.; 2) со стороны государств – официальные заявления, заявления в международных конгрессах и международных организациях, протесты, соблюдение или игнорирование соответствующих правил, принятие соответствующего законодательного акта, решение административных органов, решение судов и т. п. [16, с. 122].

Относительно второй составляющей международного обычая – *opinio juris*, то к формам его проявления

относятся решения международных судов, закрепление соответствующего правила в международных договорах [17, с. 47]. Подписание частью государств мира международным договором может считаться признанием практики и быть завершающим этапом формирования международно-правового обычая, обязательного для других стран, которые не являются его участниками, но при условии существования длительной и непрерывной практики. Без наличия какого-либо элемента международно-правового обычая – практики или *opinio juris* – говорить о сложившейся обычной норме нет возможности. В отличие от международного договора, который может способствовать развитию новых международных отношений, международный обычай базируется на действующей практике и не может быть инструментом опережающего регулирования [16, с. 122].

Например, к Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 1999 года [18] присоединилось около 180 стран (по состоянию на 2010 год [19]), что свидетельствует о всеобщем признании данных норм. Однако «если договоры устанавливают нормы, которые иначе не могли бы существовать, то они свидетельствуют против наличия обычных норм» [20, с. 191]. Анализ развития международно-правового регулирования борьбы с финансированием терроризма свидетельствует об относительно небольшом промежутке времени активного сотрудничества государств в этой сфере, толчком к которому стало усиление в последние годы деятельности международных террористических организаций в мире. Поэтому в данном случае нормы по противодействию финансированию терроризма еще не получили достаточной практики применения государствами. Ю.В. Щёкин отмечает, что «время является объективно необходимым фактором зарождения и утверждения любой обычной нормы международного права. Оно может быть непродолжительным, но должно быть достаточным для возникновения и закрепления практики, которая формирует фактическую (объективную) сторону международной обычно-правовой нормы, и выяснения внутреннего (субъективного) отношения к ней ее участников» [21, с. 156].



В международном финансовом правопорядке существуют сферы, в которых, в отличие от указанных выше отношений, действует давно сложившаяся практика международного сотрудничества, которая не закреплена в международных договорах. Речь идет о порядке получения финансирования государств в международных финансовых организациях, который закреплён в уставах организаций только в общих чертах, а на практике он представляет очень четкий алгоритм действий, которого десятилетиями тщательно придерживаются субъекты данных отношений.

Например, порядок получения финансирования от Международного валютного фонда предусматривает направление от соответствующего государства Письма о намерениях и Меморандума. В этих документах государство-заемщик описывает свои экономические проблемы, их причины, необходимую для их решения сумму средств, которые хочет получить от Фонда, а также указывает выбранную конкретную программу финансирования. Однако на практике вся эта информация (в Письме и Меморандуме) формируется не государством-заемщиком, а комиссией соответствующего департамента МВФ, который после предварительного изучения экономической ситуации формирует соответствующий отчет о возможной программе финансирования, необходимой сумме средств и, что главное, тех реформ, выполнение которых становится условием предоставления каждого следующего транша. Эта информация оформляется в виде Письма о намерениях и Меморандума от имени соответствующих центральных органов государства без изменений, что является важным условием положительного решения МВФ о предоставлении финансирования. Представляется, что действия государств в контексте их молчаливого согласия и постоянного выполнения этих правил являются *opinio juris*. В.Г. Буткевич отмечает, что *opinio juris* может быть как явно выраженным, так и молчаливым, а также выводится из общей, однообразной практики [16, с. 122]. По нашему мнению, правила получения финансирования, применяемые Фондом каждый раз в практике сотрудничества с государствами,

являются международно-правовыми обычными процессуальными нормами.

Для международного финансово-правового порядка важными с позиций планирования стратегического развития межгосударственных отношений в сфере финансов являются Декларация об установлении нового международного экономического порядка от 1974 года [22] и Хартия экономических прав и обязанностей государств от 1974 года [23]. В контексте исследования правовой природы положений данных резолюций В.М. Шумилов отмечает, что «наиболее ярким примером фиксирования и создания общеправовых норм МЭП служит Хартия экономических прав и обязанностей государств, принятая резолюцией ГА ООН 3281 (XXIX) 12 декабря 1974» [24, с. 78].

Среди ученых более распространенными подходами к природе указанных резолюций являются следующие: 1) много закрепленных в резолюциях принципов уже имеют обязательный характер на основании Устава ООН и других международно-правовых актов; 2) отдельные принципы резолюций на универсальном уровне уже существуют в форме международно-правового обычая; 3) те принципы, которые еще не стали общепризнанными, могут приобрести эти качества при соответствующих условиях – или договорным путем, либо путем формирования международно-правового обычая (Б.М. Ашавский [25, с. 42], Ж. Тускоз [26, с. 271] и другие). Кроме этого, В.Г. Вельяминов указывает на наличие в Декларации о НЭП несостоятельных установок (например, солидарной ответственности всех развитых государств за последствия колониализма и других) [4, с. 97], с чем нельзя не согласиться.

Однако, на наш взгляд, Хартия содержит отдельные положения, закрепляющие обычные нормы, которые до сих пор не признаны в международных актах. Например, Хартия в списке уже закрепленных на универсальном нормативно-правовом уровне основных принципов международного права закрепляет важный для международного финансового права (и экономического в целом) принцип взаимной и справедливой выгоды (п. е глава I). Принцип взаимной выгоды применя-

ется в межгосударственных отношениях еще со времен средневековья, был одним из отраслевых принципов международного торгового права и закреплялся в договорах [27, с. 247]. Поэтому закрепление его в Хартии, Декларации о НЭП, Заключительном акте ОБСЕ от 1975 года (п. IX) является *opinio juris*, что в совокупности с многолетней практикой применения свидетельствует о наличии международно-правовой обычной нормы.

Получая закрепления в международных договорах, отдельные международные правовые обычаи в сфере финансов постепенно прекратили свое существование для участников договора в качестве обычных норм, трансформировавшись в международную договорную норму. Например, обычай недопустимости дипломатического и военного вмешательства иностранных государств с целью взыскания долгов из государств и их граждан, который сформировался во второй половине XIX века на основе латиноамериканской «доктрины К. Каальво и Л. Драго», в 1907 году закреплён в Гаагской конвенции об ограничении случаев применения силы для взыскания по договорным долговым обязательствам [28]. На сегодняшний день данная международно-правовая обычная норма получила своё наивысшее закрепление – в принципах международного права, а именно в принципах мирного разрешения споров и мирного сотрудничества.

Однако в международном финансовом правопорядке имеет место и обратный процесс. В процессе развития международного финансового права возникли так называемые типовые договоры или, как называют их отдельные ученые, например В.М. Шумилов, унифицированные проформы [6, с. 98]. Такого рода типовые – рекомендованные – проформы направляют практику в прогнозируемое русло, создают устойчивые нормы многостороннего уровня. Как правило, типовые договоры служат основой двусторонних переговоров по определенным вопросам [6, с. 98]. Типовой договор является матрицей, которой присущи следующие свойства: 1) вследствие качества содержания она является средством международного обучения (образца); 2) вследствие распространенности



иногда становится источником международного финансового права [5, с. 41].

С позиций формулы создания международно-правового обычая «практика + *opinio juris*» резолюция (или другой международный документ) является формальным выражением результата обобщения существующей практики государств, которая, по мнению Комиссии международного права ООН, также может выступать доказательством практики государств [29]. В свою очередь, многократное заключение двусторонних договоров на основе таких типовых договоров является многократным признанием (*opinio juris*) государствами данной практики в качестве нормы. В результате этого положения соответствующих резолюций (других международных актов) приобретают статус международно-правового обычая. Типовые договоры больше всего получили распространение в налоговой сфере (избежание двойного налогообложения) международных финансовых отношений.

Касательно других сфер международного финансового правопорядка, в том числе сотрудничества государств по вопросам банковского надзора и ценных бумаг, в которых главную роль играют рекомендации межправительственных органов, то найти международно-правовые обычные нормы нет возможности из-за, опять же, отсутствия практики (прежде всего, в силу новизны правовых норм в этих сферах). Например, акты таких межправительственных институтов, как Базельский комитет по банковскому надзору, Международная организация комиссий по ценным бумагам и другие, которые направлены на противодействие системным финансовым рискам, несмотря на их формальную необязательность, выполняются большинством государств. Однако усматривать в данных процессах формирование международно-правовых обычных норм беспочвенно в силу отсутствия главного элемента обычной нормы – практики. Попытаться обосновать наличие в данном случае международного обычая путем применения доктрины «мгновенного обычая», на наш взгляд, означает (в контексте существующей классической доктрины формирования обычая) выдавать желаемое за действительное.

Быстрая глобализация международных отношений (особенно финансовых) влечет за собой появление все новых и новых вызовов перед международным обществом, урегулировать которые можно с помощью межгосударственной координации путем выработки международных норм. Поскольку процедура принятия международных договоров не является быстрой, реалии международной жизни требуют дополнительных нормативно-правовых инструментов регулирования (и желательно быстрого при создании). Этим и вызваны позиции ученых о необходимости для улучшения правового регулирования современных международных отношений создания более эффективного способа формирования значительного числа норм в относительно короткие сроки. Для достижения данной задачи И.И. Лукашук предлагает принять международно-правовой обычай, однако не традиционный, а современный [30, с. 113].

На современный не означает «мгновенный», поскольку любое «придуманное» правило в межгосударственных отношениях должно пройти испытание практикой, с помощью которой отсеиваются неустойчивые во времени правила, в отношении которых нет однозначной позиции государств. Как справедливо отмечает Ю.В. Щекин, процесс формирования обычая может быть в некоторой степени (но вряд ли очень значительно) ускорен благодаря «доступным и мгновенным коммуникациям», но только при условии прохождения всех этапов (субъективного и объективного) формирования такой нормы [21, с. 149].

Выводы. Правовой анализ доктрины формирования международно-правового обычая (практика + *opinio juris*) и особенностей международного правотворчества в финансовой сфере позволяет выделить в системе международного финансового права следующие группы международно-правовых обычных норм:

1) положения резолюций ООН, содержащих нормативно-правовые положения (*opinio juris*) относительно правил поведения, которые уже длительное время имеют место в международной практике государств (практика). Примером служит принцип взаим-

ной выгоды, закрепленный в Хартии экономических прав и обязанностей государств от 1974 года (*opinio juris*), который применяется в межгосударственных отношениях еще со времен средневековья (практика);

2) резолюции международных организаций (или международные договоры), которые содержат образцы или модельные акты (являются результатом обобщения длительной практики), которые после многочисленных применений государствами в международных договорах трансформируются в международно-правовые обычаи. Примером служат типовые договора в сфере избежания двойного налогообложения, которые долгое время применяются в международных двусторонних договорах многих стран (*opinio juris*);

3) порядок согласования условий финансирования МВФ, который происходит в соответствии с исторически сложившимся алгоритмом действий Фонда и страны-члена, выполняется ими на протяжении десятилетий (практика) с молчаливого согласия стран-членов (*opinio juris*). Данные правила по урегулированию получения финансирования МВФ являются международно-правовыми обычными процессуальными нормами.

Традиционные теории формирования правового обычая в современных условиях быстрого развития международных финансовых правоотношений не дают возможности вывести в ранг «международно-правового обычая» ту массу правил, которые созданы в «экстренном» порядке международными финансовыми институтами для межгосударственной координации по финансовым вопросам и которые признаны государствами путем включения их в свое законодательство. Необходимо выработать новую концепцию международного обычая, которая учтет современные тенденции развития международных отношений и историко-правовой опыт развития международного права. Это требует, кроме фундаментальных научных исследований данной проблематики, выработки новой официальной позиции международного сообщества по доктрине международно-правового обычая (его формирования) путем принятия резолюций соответствующих международных организаций.



Список использованной литературы:

1. Петрова Г.В. Международное финансовое право: учебник. Москва: Юрайт; ИД Юрайт, 2011. 457 с.
2. Волова Л.И. Международное финансовое и международное инвестиционное право в системе общего международного права: учебное пособие. Москва: Юрлитинформ, 2014. 184 с.
3. Вельяминов Г.М. Основы международного экономического права. Москва: ТЕИС, 1994. 112 с.
4. Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс): учебник. Москва: Волтерс Клувер, 2004. 496 с.
5. Лазебник Л.Л. Міжнародне фінансове право: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 312 с.
6. Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Междунар. отношения, 2011. 328 с.
7. Щокін Ю.В. Міжнародно-правовий звичай: проблеми теорії і практики: монографія. Харків: Право, 2012. 456 с.
8. Щокін Ю.В. Міжнародно-правовий звичай крізь призму теорії «мовчазної» угоди. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 3 (46). С. 162–171.
9. Щокін Ю.В. Роль міжнародно-правових звичаїв у формуванні імперативних норм міжнародного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 242–251.
10. Щокін Ю.В. Суб'єктивний елемент міжнародно-правового звичаю як теоретичне узагальнення міжнародного практичного досвіду. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 4 (47). С. 188–197.
11. Щокін Ю.В. Формування міжнародно-правових звичаїв: розмежування понять «практика» і *opinio juris*. 2005. № 4 (43). С. 135–144.
12. Щокін Ю.В. Недержавні учасники процесу утворення міжнародно-правових звичаїв. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 2 (45). С. 129–140.
13. Щёкин Ю.В. Изменение норм международных договоров международно-правовыми обычаями. *Проблемы законности*. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2007. Вип. 89. С. 186–194.
14. Статут Організації Об'єднаних націй і Статут Міжнародного Суду від 16.06.1945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
15. Skubiszewski Krzysztof. Elements of Customs and Hague Court. *Zeitschrift fur Auslandsches und Offentliches Recht und Volkerecht*. 1971. P. 810–854.
16. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії: підручник. Київ: Либідь, 2002. 608 с.
17. Толстих В. Рішення міжнародних судів. *Міжнародне право*. 2012. № 2. С. 41–54.
18. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_518.
19. Статус Міжнародної конвенції о боротьбе с финансирование терроризма (Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c84.
20. Київець О.В. У пошуках міжнародного права: переосмислюючи джерела. Кам'янець-Подільський: ПП «Видавництво «Оіом», 2011. 480 с.
21. Щокін Ю.В. Міжнародно-правовий звичай: сучасні проблеми, теорія і практика: дис. докт. юрид. наук: спец. 12.00.11. Харків, 2016. 422 с.
22. Декларация об установлении нового международного экономического порядка: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3201 (S-VI) от 1 мая 1974 г. URL: http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_r.pdf.
23. Хартия экономических прав и обязанностей государств: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3281 (XXIX) от 12 декабря 1974 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/742/01/IMG/NR074201.pdf?OpenElement>.
24. Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. Москва: Междунар. отношения, 2003. 271 с.
25. Ашавский Б.М. К вопросу о международном экономическом праве. *Советский ежегодник международного права*. Москва: Наука, 1986.
26. Тускоз Ж. Міжнародне право: підручник / пер. з фр. Київ: АртЕк, 1998.
27. Буткевич В.О. Теорія і практика докласичного міжнародного права: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.11. Київ, 2009. 436с.
28. II Конвенція про обмеження випадків застосування сили для стягнення за договірними борговими зобов'язаннями від 18.10.1907. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_444.
29. Report of the International Law Commission on its Second Session, 5 June to 29 July 1950, Official Records of the General Assembly, Fifth session, Supplement. No. 12 (A/1316). URL: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_cn4_34.pdf&lang=E.
30. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юрид. фак. и вузов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 2005. 432 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Вайцеховская Оксана Романовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vaytsekhovskaya Oksana Romanovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of European and Comparative Law of Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

o.vaytsehovska@chnu.edu.ua



УДК 372.894:37.013.42:37.035:159.955

ФОРМИРОВАНИЕ КРИТИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ КАК ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ ПОДГОТОВКИ ЮРИСТОВ

Ольга ГОЛОВИНА,

кандидат исторических наук,

доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин

Днепропетровского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Одной из общих тенденций мирового развития является переход к эпохе информационного общества. В связи с этим наиболее значимыми становятся компетенции, связанные с жизнью в информационном обществе, включая владение новыми технологиями поиска и обработки информации, понимание целесообразности их применения, способность критического отношения к сведениям, распространяемым в средствах массовой информации, умение защищаться от негативного влияния масс-медиа. Критическое мышление в современных условиях является общей потребностью и основным заданием дисциплин социально-гуманитарного профиля. Разработка и внедрение в учебный процесс приемов, формирующих навыки соответствующего анализа и восприятия информации, способность сознательно и самостоятельно обрабатывать полученную информацию, формулировать вопросы, подбирать аргументы, находить независимые и оригинальные решения поставленных задач – это является основной компетенцией, формируемой современным образованием. Критическое мышление в современных условиях является общей потребностью и основным заданием дисциплин социально-гуманитарного профиля. Они являются основными компетенциями, формируемыми современным образованием.

Ключевые слова: критическое мышление, образовательные компетенции, методика развития критического мышления, высшая школа, юридическое образование.

CRITICAL THINKING FORMATION AS THE EDUCATIONAL COMPETENCE IN THE MODERN TRAINING SYSTEM FOR LAWYERS

Olga GOLOVINA,

PhD in History, Associate Professor at the Department of Social and Humanitarian Disciplines
of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

SUMMARY

Transition to information society is one of general trends of global development. From this perspective the most important (key) competences for human include the competences related to human life in the information society, mastery of new technologies of retrieval and processing of information, understanding of reasonability of their application, ability of critical attitude to messages disseminated through the mass media channels, ability to protect oneself from negative influences of mass media. Critical thinking is the common need and the major task of social and humanitarian disciplines: development and implementation of approaches forming the skills of corresponding analysis and perception of information into the educational process, ability to process the received information individually, to pose questions, to look for arguments, to find the independent and original decisions of assigned tasks. These are the main competences that have to be trained by the modern education in present-day conditions.

Key words: critical thinking, educational competencies, methodology of critical thinking development, higher education, legal education.

Постановка проблемы. Современные процессы демократизации общества и развития его правовой культуры требуют качественно нового подхода к образованию. Высшее образование сегодня должно отвечать, по меньшей мере, двум основным требованиям: соответствовать мировым стандартам качества подготовки специалистов и удовлетворять социальную потребность в воспитании личности, обладающей широкой эрудицией и высокой культурой общественного взаимодействия. Такой подход предполагает существенное возрастание в процессе образования гуманитарного компонен-

та, который должен обеспечить новый уровень профессиональной подготовки специалистов в области правового знания.

Актуальность темы исследования обусловлена остротой проблемы, связанной с развитием информационного общества, уменьшением уровня мыслительной культуры: навыков логического и аналитического мышления, критической обработки информации.

Также стоит отметить, что современное высшее образование на данный момент должно готовить специалистов с учетом требований

работодателей и потребностей общества, которые стремительно меняются. Так, в отчете по результатам аналитического исследования «Знания та навички випускників юридичних факультетів та закладів вищої освіти через призму відповідності потребам ринку праці», ініційованого Міністерством юстиції України, були названі ключеві компетенції, определяемые работодателями как основные. По мнению работодателей, выпускник юридического факультета должен иметь навыки логического мышления, обладать умением логично излагать свое мнение, обладать



коммуникативными навыками. Данные компетенции считают основными 25,3% работодателей, и это наибольшее значение наряду с навыками составления процессуальных документов (также 25,3%) [1, с. 19]. Исходя из этого, формирование логического и критического мышления, медиа-грамотности, коммуникативных способностей становится одним из основных заданий современного образования, поскольку является необходимой составляющей специалиста в информационном обществе.

Состояние исследования. Анализ современного состояния проблем изучения критического мышления и внедрения в учебный процесс его элементов позволяет выделить направления, представленные зарубежными и отечественными учеными. Идея развития критического мышления зародилась в США и получила развитие в работах известных американских психологов XX ст. В. Джемса та Дж. Дьюи, после чего распространилась в Америке, Европе (А. Липман, Р. Пауль, П. Пинтрич, Р. Стернберг, Д. Халперн, А. Тягло и др.).

Целью и задачей статьи является исследование научно-практических основ формирования критического мышления в системе современного юридического образования и обоснование необходимости внедрения курса «Критическое мышление» в учебный процесс высшей школы.

Методы исследования специфики когнитивных процессов можно рассматривать и одновременно как методы развития и внедрения критического мышления: беседа, эксперимент, игра, анализ кейсов, освоение и отработка конкретных навыков, методы, используемые при проведении тренингов.

Изложение основного материала. Вследствие актуальности проблемы изменения когнитивных функций в условиях информационного общества в современной психологической, педагогической (методической) литературе широко обсуждаются понятия «критическое мышление» и «медиа-грамотность», уточняются и согласовывается их смысл. С одной стороны, в разговорной речи «критическое» ассоциируется с негативным отношением к чему-либо – таким образом, критическое мышление предусматривает спор, дискуссию, конфликт. С дру-

гой стороны, в понятие «критическое мышление» включают «аналитическое мышление», «логическое мышление», «творческое мышление» и т.п. Хотя термин «критическое мышление» давно известен из работ психологов Ж. Пиаже, Дж. Брунера, Л. Выготского, в профессиональном лексиконе логиков и педагогов-практиков это понятие стало использоваться относительно недавно. В Украине впервые проблема развития критического мышления была поднята харьковским исследователем А. Тягло («Логика критического мышления», 1996). Рассматривая критическое мышление в сочетании с медиа-грамотностью, можно определить, что критическое мышление – это психологический механизм медиа-грамотности, способность к восприятию и анализу сообщения и дальнейшее оценивание в соответствующем поле, глубокое и детальное понимание исторического, экономического и художественного контекстов систем, представленных в сообщении, способность видеть нюансы в подаче информации, способность сделать выводы про сильные и слабые стороны сообщения.

Таким образом, критическое мышление означает не негативность суждений и критику, а разумное рассмотрение разнообразия подходов и философий, с тем чтобы выносить обоснованные суждения и решения. «Критическое» в этом контексте означает «аналитическое». Критическое мышление – это использование когнитивных техник или стратегий, которые увеличивают вероятность получения желаемого конечного результата. Это определение характеризует мышление как нечто, отличающееся контролируемостью, обоснованностью и целенаправленностью, – такой тип мышления, к которому прибегают при решении задач, формулировании выводов, вероятностной оценке и принятии решений. Слово «критический» предполагает оценочный компонент. Но оценка может и должна быть конструктивным выражением и позитивного, и негативного отношения. Когда мы мыслим критически, мы оцениваем результаты своих мыслительных процессов – насколько правильно принятое нами решение или насколько удачно мы справились с поставленной задачей. Критическое мышление также

включает в себя оценку самого мыслительного процесса – хода рассуждений, которые привели к нашим выводам, или тех факторов, которые мы учли при принятии решения. Критическое мышление иногда называют еще и направленным мышлением, поскольку оно нацелено на получение желаемого результата.

В значительной степени данное направление развития образования связано с логико-методологической подготовкой правоведов, в частности юристов и сотрудников полиции. Как практическая проблема образования, повышение культуры аналитического мышления не может быть реализовано лишь в рамках предметного обучения профилирующим дисциплинам. Необходим специальный учебный цикл, обращенный к изучению теории, методов и средств логической науки, а также ее приложений в правовой практике. Логико-методологическая образованность специалиста не просто дополняет его профессиональную культуру и компетентность, но и демонстрирует качественный уровень профессионализма. Изучение логики в качестве основной цели предполагает развитие аналитического стиля и опыта интеллектуальной деятельности до строго систематизированных форм, закрепление навыков эффективного применения логических знаний в профессиональной деятельности.

Развитие способности последовательно мыслить и убедительно излагать свои мысли, вести аргументированное обсуждение проблемы, эффективно и корректно решать спорные вопросы – весь этот комплекс задач определяет потребность применения теории, методов и средств логики. При этом отрабатываются средства контроля используемой терминологии, речи и рассуждений, закрепляются навыки правильного определения стратегии проблемного разговора, а также корректного выбора тактики его ведения.

В интеллектуальной практике довольно часто обнаруживается неумение участников диалога, проблематического обсуждения осуществлять последовательный логический контроль за собственными утверждениями, а также за изложением позиции собеседника. Во-первых, это касается логической точности формулировки



самой спорной проблемы и отношения к ней участника спора. Во-вторых, много недоразумений появляется в связи с логически некорректным введением и использованием в споре необходимой терминологии, неверным определением вовлеченных в обсуждение профессиональных или научных понятий. В-третьих, часто возникают затруднения в оценке истинности полученной информации, ее совместимости или противоречивости по отношению к уже имеющейся. Таким образом, умение участников диалога вести логически эффективный контроль корректности рассуждений, представленных доказательств или опровержений имеет большое значение в профессиональной подготовке юриста.

Логическая культура доказательного обсуждения проблемы – фактор, подтверждающий высокий профессиональный и теоретический уровень сотрудника правоохранительных органов. Рассмотрение вопросов использования логических методов и средств проверки правильности определений понятий, логических условий истинности суждений и логической корректности доказательств и опровержений – круг основных задач, которым следует уделять особое внимание при изучении логики в целом и юридической логики в частности. Необходимо также детально проанализировать возможные логические ошибки, которые традиционно допускаются в мыслительной практике: паралогизмы и софизмы.

Дефицит интеллектуальной логической культуры в настоящий момент становится все более ощутимым. Но невозможно преодолеть догматизм и декларативность мышления, демагогию и резонерство в сфере интеллектуальной практики, не изучив теоретические основания логической культуры, не научившись сознательно использовать ее в профессиональной практике. Именно поэтому логическая парадигма, в соответствии с которой все результаты обсуждения и решения возникших проблем должны быть строго доказательны и ясно аргументированы, является фундаментальным логическим основанием всей деятельности юриста.

Деятельность юриста, сотрудника полиции определяется не только некими процессуальными действиями,

но и интеллектуальным взаимодействием – диалогом лиц, вовлеченных в процесс обсуждения актуальной для них проблемы. Поэтому особенно актуальным является изучение применения логических знаний в практической деятельности специалиста. Возрастающий интерес к изучению логики в приложении к юридической теории и практике обусловлен рядом мотивов и факторов: демократизацией общественной жизни, расширением свободы слова, печати, публичных выступлений, осознанием роли и значения эффективности свободного обсуждения насущных правовых проблем, усилением значимости гуманитарного и культурологического знания как общественной ценности. Несомненно, данная проблема представляет особый интерес не только для будущих специалистов, но и для практических работников правовой сферы деятельности. Однако развитие такого интереса постоянно сталкивается с недостатком систематизированных и целостных исследований современных проблем практического применения логики, в частности в юридической практике, логики ведения юридического проблемного диалога.

При всем многообразии аспектов аргументации в процессе ведения диалога его логика является стержневым, связывающим моментом, а следовательно, оказывается, как правило, объектом пристального внимания, контроля и критики. Прагматические, психологические, риторические и этические аргументы, введенные в процесс обсуждения спорной проблемы, должны быть подтверждены строго логическими доказательствами. С этих позиций основной познавательной проблемой профессионального диалога юриста является логически аргументированное обоснование объективной истинности его результата. Основным принципом, лежащим в основании правовой и правоохранительной деятельности, является требование безусловной доказательности, объективности и, как результат, истинности выводного знания. Отступление от этого правила, подмена логической аргументированности, доказательной достоверности и обоснованности конъюнктурными целями или некоторыми «высшими интересами» расценивается общественным сознанием как подрыв

доверия к деятельности правоохранительных органов и организационному единству государства в целом. Поэтому неудивительно, что с древнейших времен логика и юриспруденция развиваются параллельно и взаимозависимо, что имеет особое значение при профессиональной подготовке юристов и сотрудников полиции, формировании и развитии у них критического мышления.

Однако в современной системе подготовки специалистов дисциплины логического цикла повсеместно относятся к выборным. Это свидетельствует о необходимости постоянного внимания к проблеме преподавания логики как дисциплины, обеспечивающей эффективную профессиональную деятельность юриста. На конференции, посвященной проблеме преподавания логики и дисциплин логического цикла, С.Д. Цалин, определяя значение логики для формирования мировоззрения юриста, обращал внимание: «Особенность подготовки будущего юриста состоит в том, что изучение логики нацелено на выход за рамки усвоения чисто логического содержания норм, правил и методов мышления, на охват пространства свободы, прав, ценностей. Отсюда с неизбежностью следует, что логик может быть правоведом, но юрист без усвоения логики не может быть таковым. Правовед не может знать право без усвоения необходимого рационального условия такого знания» [6, с. 191].

Наряду с изучением логического аспекта ведения диалога актуальной задачей является систематизация иных сторон аргументации, широко используемых в профессиональной практике. Помимо логических доказательств и опровержений, в диалогическую аргументацию включаются также прагматические средства, определяющие стратегию и тактику обсуждения проблемы, психологические методы убеждения собеседника в верности отстаиваемых мнений и концепций, риторические приемы, демонстрирующие ораторское мастерство в публичном выступлении. Отдельно следует обратить внимание на этическую проблематику логической, прагматической, психологической и риторической аргументации. Постановка данной комплексной задачи иллюстрирует



многообразии интеллектуальных форм аргументации в профессиональной деятельности юриста.

Этому факту можно найти простое объяснение. Проблема логической достоверности, объективности и истинности результатов правового исследования в юридической практике не является тривиальной. За абстрактными логическими построениями юридических аргументаций следует видеть судьбы конкретных людей и всего общества в целом. Логика здесь входит в непосредственный контакт с этикой гуманитарной диалогии и, прежде всего, с проблемой нравственной ответственности юриста за результаты своей профессиональной деятельности. В гуманитарной практике интеллектуального общения требования логики и морали играют особую роль, так как именно с правосудием, с судом по праву и совести, с государственными гарантиями общественной безопасности человек обычно связывает свои представления о нравственных и политических идеалах, о демократических свободах и правах.

Таким образом, критическое мышление рассматривается как тщательно обдуманное, взвешенное решение в отношении какого-либо суждения: должны ли мы принять, отвергнуть или отложить его, и степень уверенности, с которой мы это делаем, приобретает для работников правовой сферы исключительное значение. Критическое мышление – это способность анализировать информацию с позиции логики и личностно-психологического подхода, с тем чтобы применять полученные результаты как к стандартным, так и нестандартным ситуациям, вопросам и проблемам. Критическое мышление – это способность ставить новые, полные смысла вопросы, вырабатывать разнообразие, подкрепляющие аргументы, принимать независимые продуманные решения.

Выводы. В рамках преподавания курсов «Логика», «Юридическая логика», «Теория аргументации», рассматривающих разнообразные способы влияния на собеседника, корректные и некорректные приемы ведения аргументационного процесса, умение анализировать рассуждения и распознавать манипуляции, целесообразно

включить модуль «Критическое мышление» как составляющую часть данных дисциплин. Формирование критического мышления посредством учебной и просветительской деятельности является актуальным заданием для украинского высшего образования на современном этапе, поскольку способствует рациональному отношению к процессу распространения информации и развитию гражданского общества.

Список использованной литературы:

1. Знання та навички випускників юридичних факультетів та закладів вищої освіти через призму відповідності потребам ринку праці. *Звіт Міністерства юстиції за результатами аналітичного дослідження ; Експерти: Шемелинець Іван, Якубович Марина, Осінська Ольга.* Київ, 2018. 38 с.
2. Критичне мислення: сутність, пошуки, досвід. URL : http://www.slideshare.net/metod_1/ss-43423651.
3. Медіаграмотність на уроках суспільних дисциплін : посібник для вчителя / за ред. В. Іванова, О. Волощенко, О. Мокрогуза. Київ : Центр вільної преси, Академія української преси, 2016. 201 с.
4. Тягло А.В., Воропай Т.С. Критическое мышление: Проблема мирового образования XXI века. Харьков, 1999. 285 с.
5. Шапран Ю.О. Дискусійні питання компетенції та компетентності. – Форум педагогічних ідей «УРОК». 14.04.2012. URL : http://osvita.ua/school/lessons_summary/edu_technology/28937/.
6. Цалин С.Д. Значение логики для формирования мировоззрения юриста. *Проблеми викладання логіки та дисциплін логічного циклу: V Міжн. наук.-практ. конф.* Київ, 2012. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». С. 190–192.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Головина Ольга Владимировна – кандидат исторических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Днепропетровского университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Golovina Olga Vladimirovna – PhD in History, Associate Professor at the Department of Social and Humanitarian Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

o.v.golovina@gmail.com



УДК 658.002:338.24

OPEN DATA: PRACTICAL ASPECTS OF THEIR INTRODUCTION IN THE CONDITIONS OF EFFECTIVE PUBLIC MANAGEMENT

Lyudmila GORBATA,

Postgraduate Student at the Department of Public Management and Management of Innovative activity of Educational and Scientific Institute of Postgraduate Education of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

In the article the condition of introduction in activity of bodies of the public power of policy of the dug-out data is analysed. Indicators of assessment of development of open data in the bodies of the public power corresponding to the principles of the International charter of open data are characterized. The major steps in development of openness of public information, policy of open data in Ukraine are studied. It is established that the mechanism of operation of the indicators drawn in general as annual assessment of a condition of the publication and updating of open data by managers of information approved by the international documents. The priority directions in activities of bodies of the public power for development of policy of open data are defined. Problem aspects of development of open data in Ukraine are considered and the directions of their solution are proposed.

Key words: open data, public information, information openness, e-managements, data sets, bodies of the public power, innovation.

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИХ ВНЕДРЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Людмила ГОРБАТА,

аспирант кафедры государственного управления и управления инновационной деятельностью
Учебно-научного института последипломного образования
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется условие внедрения в деятельность органов государственной власти политики открытых данных. Охарактеризованы показатели оценки развития открытых данных в органах государственной власти, соответствующие принципам Международной хартии открытых данных. Изучаются основные шаги в развитии открытости общественной информации, политики открытых данных в Украине. Установлен механизм операции индикаторов, нарисованных в общих чертах как ежегодная оценка условия публикации и обновления открытых данных менеджерами информации, одобренной международными документами. Определены приоритетные направления в деятельности органов государственной власти по разработке политики открытых данных. Рассмотрены проблемные аспекты развития открытых данных в Украине и предложены направления их решения.

Ключевые слова: открытые данные, общественная информация, открытость информации, электронное управление, наборы данных, органы государственной власти, инновации.

Statement of a problem. For today despite introduction of a system of the measures directed to openness of activity of the state and local authorities, level of credibility to them from the population promptly falls. It can be explained with a number of the subjective and objective reasons among which: poor quality of open data, absence or a lack of public information on official resources of bodies of the public power, inopportuneness informing citizens on its activity and so forth.

Relevance of a subject of a research. Such problematic issues of information openness of bodies of the public power induce to the statement of the idea of digital economy and gradual transition to digital societies. It will provide efficiency of interaction of the power and society through broad participation of citizens in public management, adoptions of management decisions.

Condition of a research. Work is directly connected with scientific research of department of public management and management of innovative activity of UNI postdegree formation of the National university of the biore-sources and environmental management of Ukraine which are carried out within the research subject "Theoretical Bases and Mechanisms of Realization of Innovative Processes in Public Management" (№ 118U100146).

Number of researchers, namely: A. Gazin, I. Begtin, I. Hryshchenko, A. Sakoyan, P. Malkov, I. Radchenko and others lit an openness perspective in the works. I. Aristova and M. Kuznetsova carried out complex scientific a research of executive authorities of Ukraine as subject of information legal relationship in the conditions of development in our country of information society. In particu-

lar the fact that the state represented by the bodies and the organizations remains the producer and the largest consumer of information at the same time N. Gritsak, I. Lopushinsky, N. Nizhnik, A. Maruzhenko noted. Innovative services of open data for ensuring effective electronic control were considered by P. Klimushin, D. Spasibov. Open data as instruments of information support of transparency of the public power were investigated by M. Durman, I. Tokhtarova. This subject was studied by foreign scientists, in particular, Tim Berners-Li offered the five-star scheme of expansion for open data; K. Gatteridzh developed a course of open data for programmers, E. Summers developed visualization of open data, K. Forsberg entered into practice of illumination of open data.

However it was insufficiently considered practical aspects of introduction



of open data in activity of bodies of the public power. It also caused the choice of a subject, statement of the purpose and tasks of this publication.

Article purpose. The purpose of article is clarification of ways of introduction of open data to activity of bodies of the public power.

Proceeding from the purpose, the following tasks are set:

- to mark out problem aspects of development of open data;
- to analyse a condition of introduction in activity of bodies of the public power of policy of the dug-out data;
- to find out a role of the instrument of electronic control and to determine priorities by introduction of open data in activity of bodies of the public power.

Statement of the main material. Scientists characterize democratic management "... as: special new type of management; new type of cooperation of citizens and authorities; new mechanisms and institutes for ensuring response to needs of ordinary citizens; cooperation between the public and non-state sector" [1, p. 37–38]. Effective management assumes a wide range of the institutes and the relations involved in modern process of public management. However norms and methods of "old" administrative technologies which proved the efficiency can be applied, transforming according to requirements of the present.

The openness of management is the right of all citizens for free access to information, ensuring transparency, accountability and participation of citizens in adoption of management decisions. Also the openness assumes existence of certain tools for implementation of these actions. The main objective of openness of the power – building confidence of the public in bodies of the public power, is considered as a necessary prerequisite of efficiency of state policy in the respective sphere [5].

We agree with I. Hryshchenko's opinion that it is necessary to minimize essential obstacles in providing communicative services and to make active, continuous information exchange on any aspects of activity of all members of a territorial bulk and local authorities [2].

Under the Law of Ukraine "About Information", the majority of data with

which citizens and the state institutes operate are open, public and free. According to the Law of Ukraine "About Access to Public Information" public information is reflected and information which was received or created in the course of performance by subjects of powers of authority of the duties provided by the current legislation or which is in possession of subjects of powers of authority, other managers of public information determined by this Law is documented by all means and on any carriers. The legislation defines obligatory publication of a certain information, publication terms – urgently, but no later than five working days from the date of the approval of the document which contains information which is subject to disclosure, and the drafts of normative legal acts, decisions of local governments developed by the corresponding managers will be published by them not later than 20 working days before date of their consideration for the purpose of acceptance. Urgent to publication any information on the facts, life-endangering is subject, to health and/or property of persons, and about measures which are applied in this regard.

Open state data are public information which the state will initiatively publish online, providing free access to it and also its further distribution and use [12].

Accelerates work with data, considerably increasing the volume of their use, their open format providing the automated access to data. According to the Law of Ukraine "About Access to Public Information", open data are published for free and free access to them, their further free use and distribution, in particular in commercial purposes. The reference to the source of obtaining open data (including references to the web page of the manager of information) is a necessary condition of their use.

Ukraine joined the International charter of open data in 2016 in pursuance of the Order of the Cabinet of Ukraine of September 22, 2016 No. 686-r., having undertaken obligations to provide realization of its basic principles: openness by default; timeliness and completeness; availability and convenience; comparability and interoperability; advanced management and involvement of citizens; inclusive development and innovation [4]. According to definition of the UN, open state data are public information which

the state will initiatively publish online, providing free access to it and also its further distribution and use [13].

On April 9, 2015 the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine No. 319 "About introduction of amendments to some laws of Ukraine concerning access to public information in the form of open data" which made changes to the Law of Ukraine "About Access to Public Information" for the purpose of determination of basic norms and principles of development of open data in Ukraine. Namely: "Public information in the form of open data is public information in the format allowing its automated processing by electronic means, free and free access to it and also its further use.

Managers of information are obliged to provide public information in the form of open data on inquiry, to publish and to regularly update it on the uniform state web portal of open data and on the web-sites" [7].

On October 21, 2015 the Resolution of the Cabinet of Ukraine No. 835 "About the adoption of the Provision on the data sets which are subject to publication in the form of open data" which defined requirements to structure and a format of data sets was approved, the list of data sets which are subject to publication is approved. The present Resolution contains a list of formats of open data for publication according to their look, in particular: text data; the structured data; graphic data; video data; audiodata; data archives; the data developed with use of the Macromedia Flash program [9].

In April, 2019 the Resolution "About Introduction of Amendments to Some Resolutions of the Cabinet of Ukraine of Rather Open Data" was approved. This Resolution made changes to resolution No. 835 [9] and No. 867 [3] which are caused by development of policy of open data in Ukraine.

According to the Resolution the quantity of data sets, obligatory to opening, – with 616 to nearly 900 Previously, with the assistance of the public increased, data sets which are the most demanded among business and civil society were defined. Data sets, namely: information on the registered vehicles; information on residues of immunobiological medicines in regions of Ukraine (residues of vaccines) the unified register on environmental impact assessment; these systems of con-



sideration of allowing documents and others, it is recognized as socially important and are included in the list of the data sets which are subject to publication.

It is also entered indicators of assessment of development of open data in the bodies of the public power corresponding to the principles of the International charter of open data. The mechanism of operation of indicators outlined as annual assessment of a condition of publication and updating of open data by managers of information, approved by the Resolution. According to the Order, such estimation will be a part of monitoring of a condition of publication and updating of data sets on the official sites of bodies of the public power and on the Uniform state web portal of open data.

The resolution specifies and updates a number of formulations taking into account modern conditions of development of open data. In particular, the concept of pre-moderation which happens before the publication of sets of open data on the updated portal of open data data.gov.ua is fixed [6].

By a technique of the World Bank of ODRA the assessment of a condition of development and readiness of Ukraine for development of open data on the following directions was carried out:

- obligations of the Government;
- political and legal bases;
- institutional structure, distribution of responsibility and ability of government structures;
- policy and procedures of the Government for data processing;
- demand for open data;
- attraction of the public sector and opportunity for open data;
- financing of policy of open data;
- national technological infrastructure and skills [8].

Also it was acquired the typical Road map of development of open data in Ukraine, consisting of such directions:

1. Increase in availability and quality of open data.
2. Development of ability of authorities in the publication of open data.
3. Strengthening of a role of open data in realization of state policy.
4. Standard legal support.
5. Development of demand and ability of target audiences in use of open data [4].

It should be noted that Ukraine took important steps in development of open-

ness of public information, politicians of open data, having entered Regulations on the data sets which are subject to publication in the form of open data. This document defined the principles of publication of data sets in the form of open data, are specified frequency of updating of data sets and it is specified that loading of data sets is carried out by users free of charge and without additional registration [10].

Constantly the relevance of data sets increases, bodies of the public power published on the Uniform state web portal of open data – <http://data.gov.ua>. As of May, 2019 on the portal well to 9363 data sets [6]. On the basis of open data society has an opportunity to see, the Government how effectively works, providing appropriate control and transparency, and business and startups create new models of work, products and services.

In 2017 in the rating of Open Data Barometer Ukraine took the 44 th place, and following the results of the last report – the 17th place in the world on the level of openness of data.

Open data are not only increase in transparency and efficiency of activity of bodies of the public power, but also a way to development of the powerful industry – on the basis of the state data, became open, successful socially important and commercial projects are implemented [12].

Today with development of policy of open data priority in activity of bodies of the public power there are such directions:

- creation of new instruments of interaction of the power and society, especially regarding granting an opportunity to citizens to influence directly processes of adoption of management decisions;
- increase in transparency and openness of activity of bodies of the public power, namely, regarding formation and execution of budgets, providing allowing documents and so forth;
- development of projects on the basis of open data;
- creation of new high-quality services for citizens and business, in particular, in providing public services;
- association and establishing effective cooperation of citizens for the solution of common problems;
- solution of social problems;
- projects in the sphere of Smart City on the basis of data sets;

– the industry projects directed to increase in efficiency of public management and service of citizens and business (e-ecology, e-medicine, e-education, etc.).

Granting free and parity access to a general population for the purpose of satisfaction of their requirements and inquiries, ensuring high level of the corresponding administrative services and adoption of effective management decisions are some of the main objectives which have to solve open data.

However, according to us, opening of data has to be carried out consistently and reasonably, taking into account need of the corresponding data sets by representatives of territorial community, agrees with accurate rules. Opening of data has to be implemented through consistent long-term policy of development of information infrastructure on the way to creation of elements of digital society and preparation for work in the context of general digitalization of society.

It is necessary to approach realization of the specified directions rather deliberately, not only formally publishing the relevant data on portals of the state data, and really considering real needs and inquiries of citizens, constantly working on improvement and development, in particular by creation of convenient and demanded services on the basis of open data. The mentioned trends of development of modern approaches to the organization of social management substantially promote increase in its controllability, strengthen democratic principles of creation of the state, create conditions for formation of high level of confidence between the state and its citizens, as much as possible pulling together them within service-oriented approach, give the chance to carry out permanent monitoring of actions of the power and to develop civil society [11].

Also, according to us, it is expedient to strengthen control in the sphere of supervision and control of open access to public information and to define responsible persons for publication of information in the form of open data; to develop and approve the bill on simplification of involvement of managers of information to responsibility in a case not publication of information, untimely or incomplete publications of open data; to strengthen control from the state and to develop the system of effective measures



and organizational mechanisms of state regulation of access to public information and open data, including the measures for identification asking information in need of obtaining confidential information in electronic form; to develop and approve methodology of monitoring and assessment of information in the form of open data; to develop and introduce a specialized remote course / online exercise machine of training of public servants in processing and the publication of information in the form of open data; to optimize the Uniform state portal of open data: to implement the software for automatic blocking of data in a format, does not allow their automated processing.

Conclusions. Today there is a need to use in management instruments of electronic control to providing public information in electronic form. Today bodies of the public power only begin introduction of an initiative of development of open data. Complicate the embodiment of an initiative of opening of data in activity of bodies of the public power the following factors: lack of the specialized document which would define the basic principles, priorities and the directions of implementation of policy on opening of data; backwardness of culture of open management; lack of uniform approach to collecting, storage and managements of the state electronic data; insufficient level of training of specialists of bodies of the public power for work with open data; insufficient financing of an initiative of opening of data; low level of awareness of the population on open data and advantages of their use.

Further researches of the above-stated problem have to be directed to development of theoretical and practical mechanisms of use of tools of information and communication technologies and mechanisms of the electronic government in development and deployment of the principles of openness of information on the activity in work of bodies of the public power. In particular, further scientific justification is demanded by such directions: development of the strategy of development for open data in Ukraine, carrying out sociological researches for definition of the most relevant types of data among the population, and categories of inquiries which citizens most often make in bodies of the public power; formation of standards of collect-

ing, storage and management of the state data in an electronic form and the quality standards of open public data.

References:

1. Грицяк Н.В. Демократичне врядування: політико-правові засади. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст*: матер. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15–16 трав. 2009 р.; за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 37–38.
2. Грищенко І.М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 320 с. С. 282.
3. Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 867. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/867-2016-%D0%BF>.
4. Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 686-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 196.
5. Дурман М.О., Тохтарова І.М. Відкриті дані як інструмент інформаційного забезпечення прозорості публічної влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*: електрон. наук. фах. вид. / Херсон. нац. техн. ун-т. 2017. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf.
6. Єдиний державний веб-портал відкритих даних. URL: <http://data.gov.ua>.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. С. 314.
8. Оцінка готовності України до запровадження відкритих даних. URL: <http://dhrp.org.ua/uk/publikatsii/1071-20160227-ua-publication>.
9. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p>.
10. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії

в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 92. С. 75.

11. Твердохліб О.С. Методологія та практика реалізації концепту відкритих даних в органах публічного управління України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*: електр. зб. наук. праць. 2017. Вип. 2 (18). URL: [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/7.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/7.pdf).

12. Gryshchenko I.M., Kulaiets M.M. Development of the capacity of territorial communities. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 98–104.

13. The International Open Data Charter. URL: <https://opendatacharter.net>.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gorbata Lyudmila Petrovna – Postgraduate Student at the Department of Public Management and Management of Innovative activity of Educational and Scientific Institute of Postgraduate Education of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Горбата Людмила Петровна – аспирант кафедры государственного управления и управления инновационной деятельностью Учебно-научного института последиplomного образования Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

luda_gorbata@ukr.net



УДК 940(477)07

РЕПРЕССИВНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ГПУ-НКВД ОТНОСИТЕЛЬНО НЕМЕЦКОГО НАСЕЛЕНИЯ ЮЖНОЙ УКРАИНЫ: ПРАВОВОЕ ПОЛЕ ПРОБЛЕМЫ

Татьяна ИВАНОВА,

кандидат исторических наук, доцент,

доцент кафедры истории Николаевского национального университета имени В.О. Сухомлинского

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется правовое обеспечение реализации этнополитики тоталитарного государства СССР относительно немецкого национального меньшинства Южной Украины. Раскрывается политика региона в 1920–1930-е гг. На их развитие оказали влияние введение и деятельность ряда учреждений по национальным вопросам, реформа административно-территориального устройства 1922 г., политика коренизации и коллективизации советской власти. Выделены особенности функционирования национальных органов в постепенном насаждении тоталитаризма, уровень управленческой компетентности и стратегии советского правительства в отношении различных национальностей СССР.

Ключевые слова: этническая политика, СССР, немецкое национальное меньшинство, репрессии, ГПУ-НКВД, тоталитаризм.

THE REPRESSIVE POLICY OF THE NKVD AUTHORITIES REGARDING THE GERMAN POPULATION OF SOUTHERN UKRAINE: THE LEGAL FRAMEWORK OF THE PROBLEM

Tatiana IVANOVA,

Candidate of Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of History
of V.O. Sukhomlynskyi National University of Mykolaiv

SUMMARY

The article analyzes the legal framework for the implementation of the ethnopolitics of a totalitarian state concerning to the German national minority of the South of Ukraine. The political and legal situation of the Germans of the South of Ukraine in the 1920–1930s is revealed. Their development was influenced by the introduction and operation of a number of institutions on national issues, the reform of the administrative-territorial system of 1922, the policy of cornization and collectivization of Soviet power. The peculiarities of functioning of national organs in gradual planting of totalitarianism, level of managerial competence and strategy of the Soviet government concerning different nationalities of the USSR are presented.

Key words: ethnic policy, USSR, German national minority, repression, GPU-NKVD, totalitarianism.

Постановка проблемы. На современном этапе развития независимых, правовых, демократических государств все большую остроту приобретает проблема государственной этнополитики. Помочь в реформировании современной национальной политики может осмысление исторического опыта.

Актуальность темы исследования. Обращение к практике решения проблем межнациональных отношений чрезвычайно актуально, поскольку глубокий научный анализ прошлого нужен для осуществления взвешенной государственной политики с учетом интересов всех его субъектов и удовлетворения требований национальных меньшинств.

Состояние исследования. На рубеже 80–90-х гг. XX в. издано немало работ, содержащих принципиально новые оценки относительно положения национальных меньшинств в Украине. Историки И. Кулинич, Н. Кривец

[1], Б. Чирко [2] и А. Кудряченко [3] посвятили работы анализа расселения и численности немецкого населения Украины, в которых особое значение уделяется периоду 1920–1930-х гг.

Проблеме немецкой этнической общности посвятили научные труды М. Козырева [4], Е. Солончук [5], Е. Плесская [6], В. Ченцов [7], Н. Кривец [8], А. Безносов [9], Ж. Шевчук [10] и др.

Целью и задачей статьи является правовое обеспечение массовых репрессий против немецкого населения Юга Украины, в ходе которого определяются роль и место террористической политики тоталитарного государства в достижении полного контроля над обществом.

Изложение основного материала. В начале XX в. на Юге Украины действовала 151 немецкая национальная колония. Немецкое население, по данным Всесоюзной переписи 1926 г.,

среди национальных меньшинств, проживающих в исследуемом регионе, занимало третье место, уступая только россиянам и евреям. Немцев насчитывалось 123 204 чел., что составляло 3,66% от общей численности населения южноукраинского региона [11, с. 22–23]. По состоянию на 1 января 1931 г. только на Юге Украины было 4 немецких национальных района.

Отношения немцев с большевистским режимом складывались непросто. Их интересы были проигнорированы в процессе административно-территориальной реформы 1922 г., что привело к упадку традиционных форм хозяйственной деятельности, разрушало национально-культурный уклад жизни немецкого населения.

Партийное руководство Украины в начале 1930-х гг., воплощая в жизнь сталинский курс на подавление сопротивления национальных меньшинств политике большевиков, еще больше



усилило давление на население немецких районов. Это находило выражение в устранении нежелательных кадров из местных органов власти, усилении репрессий против зажиточных крестьян, проведении широкомасштабных пропагандистских кампаний.

Первые репрессивные меры против жителей немецкой национальности осуществлены в период массовой коллективизации. В результате применения насильственных методов при проведении коллективизации жизненный уклад в немецких колониях, складывавшийся на протяжении многих поколений, был фактически разрушен. Хозяйства пришли в упадок, приостановилась культурная жизнь. Разрушались этнические, моральные нормы человеческого общежития, которые были традиционны крепкими в немецкой общине Украины. В колониях была повторно проведена разверстка, в результате население понесло двойное раскулачивание, что нанесло непоправимый вред крестьянам.

Вершиной бюрократического произвола по отношению к немцам стало постановление ЦК КП(б)У «О выселении немцев из Николаевского округа» от 27 марта 1929 г. [12, л. 117]. Этот циничный документ начал, по сути, печальную политику принудительной депортации народов. Правда, не все немцы подлежали переселению. Оставались те, кто добровольно вступал в колхоз.

В связи с тяжелым положением усиливались эмиграционные настроения среди немцев. В 1922–1924 гг. заявки на выезд подали 20 000 немецких семей, проживавших на Украине, но выехать смогли только 8000 человек [13, с. 65]. В сообщении Херсонского окрисполкома в административный отдел НКВД УССР речь шла о выезде колонистов за границу, указывалось, что ожидался большой наплыв заявлений (до 300 семейств). Однако с опубликованием постановления СССР от 6 апреля 1929 г. о повышении ставок по выдаче паспортов за границу количество таких заявлений уменьшилось и составило не более 200 [14, л. 278].

В феврале 1930 года на заседании секретариата ЦК КП(б)У рассмотрен вопрос об эмигрантском движении среди колонистов. В другом письме в декабре 1930 г. ГПУ сообщало ЦК КП(б)У о

том, что намерение уехать за границу имеют до 90% населения. Некоторые немецкие колонии на 50% уже продали свое хозяйство [15, с. 34].

С целью ликвидации антисоветских элементов в районах сплошной коллективизации, ЦК направил в национальные районы сроком на 2 месяца группу ответственных работников, которые владели немецким языком, для разъяснительной работы в связи с эмиграционным движением немецких колонистов. Раскулаченные немецкие семьи все без исключения были высланы в северные и северо-восточные районы СССР.

В приказе ГПУ от 7 февраля 1930 г. подчеркивалось, что из районов сплошной коллективизации следует выселить за пределы Украины 20000 семей наиболее активных и состоятельных кулаков. Аресты вышеназванных элементов, отмечалось в документе, следует проводить не только в округах и районах сплошной коллективизации, но и во всех национальных округах и районах [16, с. 58].

Трагическими для немцев Украины стали 1932–1933 гг. Немецкое население почти полностью проживало в деревнях и пострадало от голода не меньше, чем украинцы. Ужасный голод в Украине, планомерно организованный репрессивным коммунистическим режимом, привел к бесчисленным человеческим жертвам. Сталинское правительство приняло решение препятствовать любой помощи голодающим со стороны международной и советской общественности. Но о голоде знали, информация проникла и за границу. Граждане Германии собирали средства, создавали общества и комитеты для оказания помощи голодающим немцам Украины: «Братья в нужде», «Фаст и Бриллиант», «Комиссия по пересылке колонистов в СССР», «Центральный комитет немцев Черноморья» и другие. За период с апреля 1933 г. по апрель 1934 г., по данным ГПУ, размер помощи украинским немцам составлял по Одесской области, куда в то время входили Херсонский и Николаевский районы, 132321 руб. золотом [17, с. 123].

Партийный и советский аппарат на местах путем репрессий заставлял немцев Украины отказываться от «гитлеровской помощи». Органы ГПУ арестовывали «активных организаторов

гитлеровской помощи и фашистской агентуры», прежде всего пасторов, сектантских проповедников, зажиточных крестьян. Немцев заставляли передавать направленные средства в пользу международной организации помощи революционерам. Опасаясь дальнейших репрессий, немцы нередко убежали за пределы республики. В некоторых сельсоветах эмиграция приобрела катастрофический масштаб.

Органы ГПУ употребляли широкие репрессивные меры для выявления инициаторов массовых выездов немцев. Партийные и советские органы на местах проводили массовую разъяснительную работу [18, с. 117–119].

Ухудшение отношений СССР с Германией и Польшей и соответствующее усиление антинемецкой пропагандистской кампании обусловили, в частности, особую предвзятость советских властных структур относительно немецкого населения во второй половине 1930-х гг. [19, с. 46–47].

Заявления о немецких националистах стали сигналом для усиления шовинистической кампании, в первых эшелонах которой было советско-партийное руководство республики. На основании ряда постановлений ЦК КП(б)У, а также других документов немецкие учебные заведения и национальные административно-территориальные районы ликвидируются.

В начале 1934 г. Одесское областное управление ГПУ заявило о ликвидации в Одесском педагогическом институте «немецко-фашистской контрреволюционной организации, имеющей целью насаждение повстанческих групп, отрыв немецкого населения от советизации, проведение вредительско-диверсионной деятельности и подготовку вооруженного восстания против советской власти». Руководителями организации названы профессор Р. Миквиц, А. Штрэм, заведующий отделом Центральной научной библиотеки Г. Штейнвандт. Приговор, вынесенный 26 февраля 1934 г. тройкой Одесского ГПУ, относительно мянкий – 3–5 лет ИТЛ. Однако многие из осужденных получили дополнительные сроки и умерли в ссылке. Аресты возобновились в 1937–1938 гг. Общее количество привлеченных к ответственности достигло 100 человек, 19 из них расстреляли [20, с. 310].



В 1936 г. на территории Карл-Либкнехтского немецкого района Одесской области разоблачена организация «Национальный союз немцев на Украине», которая якобы существовала еще с 1925 г. По мнению следователей НКВД, организация создана иностранной разведкой. Руководство осуществляла группа работников центрального бюро апелляционной секции при ЦК КП(б)У: Гербардт, Мюллер, Гафель. Политической целью, как утверждали чекисты, организация ставила отторжение Украины от СССР путем вооруженной интервенции. Всех членов 27 августа 1937 г. арестовали, а 3 ноября 1938 г. казнили [21].

В апреле 1934 г. на заседании оргбюро ЦК КП(б)У рассмотрен вопрос о кадрах школ национальных меньшинств. Было принято решение провести по областям всестороннюю проверку всех немецких школ, посмотреть кадры учителей, состояние преподавания в школах обществоведения, истории и географии. Причину назвали следующую: областные партийные комитеты не сделали необходимых выводов в вопросах о кадрах в немецких национальных школах, не поняли того, какое место в планах «контрреволюционной работы врага в Украине» занимает ставка на воспитание в немецких школах молодого поколения в антисоветском духе.

Начались массовые «проверки» немецких средних специальных и высших учебных заведений, которые приобрели форму репрессий в отношении профессорско-преподавательского и студенческого состава. Так, в мае 1936 г. проведено «обследование» Одесского немецкого техникума механизации сельского хозяйства. Органы НКВД «уличили в техникуме контрреволюционную фашистскую организацию», в состав которой входило 10 преподавателей и студентов, в том числе и комсомольцы. Привлеченные к группе лица обвинялись в проведении среди студентов «националистической работы» [22, л. 108].

Пик террора и массовых репрессий против жителей немецкой национальности пришелся на вторую половину 1937 г. Одной из первых карательных мер стала операция, осуществленная по телеграмме М. Ежова № 11926, в которой говорилось об учете и осуждении всех «кулаков» [23, с. 218].

В 1937 г. массовые карательные акции понесло население Одесской области, на территории которой проживало 120 000 немцев. Одесский обком КП(б)У утверждал, что население немецких районов, где проживало 50 тыс. немцев, охвачено «контрреволюционной фашистской деятельностью». В связи с этим, в адрес ЦК КП(б)У отправлена Справка о политическом состоянии немецких районов Одесской области, подготовленная работниками НКВД [24, л. 14]. В документе делался обобщающий вывод, что немецкое население «рассматривается фашистскими разведывательными органами как среда, откуда берется сила и актив ее подрывной деятельности в Советской Украине. Начиная с 1933 г., по этим трем районам организованы, раскрыты и ликвидированы 124 шпионские диверсионные и повстанческие организации. За три летних месяца 1937 г. разоблачены 49 фашистских и повстанческих организаций, по которым арестовано более 800 человек из этого количества, 580 – по этим трем национальным районам» [24, л. 14–15]. Нарастание интенсивности разоблачений по Одесской области произошло после печально известного февральско-мартовского (1937 г.) пленума ЦК ВКП(б), решение которого привели к практически неконтролируемым репрессиям.

Репрессии затронули и церковь. Воинствующие атеисты прибегли к публичному глумлению служителей культа. Примером может служить так называемое «дело о немцах-ксендзах». В 1935 г. НКВД на адрес С. Косиора и П. Постышева прислал письмо, где отмечалось: «В ближайшие дни в Одесской области в Карл-Либкнехтском районе будет заслушано в показательном порядке дело группы немцев-ксендзов, проводивших в немецких районах и колониях активную фашистскую работу. Имея непосредственную связь с зарубежными фашистскими центрами и получая от последних в виде «материальной поддержки» денежные субсидии на контрреволюционную работу, группа под руководством прелата Крушинского организовывала массовые обращения немецкого населения в фашистские центры с просьбой о «помощи» ... Группа пропаганди-

ровала среди немецкого населения идеи фашизма, вербовала агентуру в немецких колониях и др. Учитывая, что Крушинский, который возглавил группу, имеет 67 лет, а Лоран – настоятель немецкой католической церкви в с. Зельцы – имеет 63 года, считаем целесообразным приговорить их к 10 годам концлагеря, но, учитывая их преклонный возраст, заменить ссылкой в Казахстан на тот же срок. Последних трех обвиняемых – Тауберга, Комира и Гофмана – настоятелей немецких католических церквей в Карл-Либкнехтском районе – приговорить к 10 годам концлагеря каждого» [25, л. 41].

1 июня 1937 г. в селе Грос-Либенталь Спартаковский РО НКВД Одесской области арестовал 39 человек. Все дела объединены в одно по обвинению в контрреволюционной деятельности и участии в «подпольной фашистской немецкой организации», которая якобы готовила восстание в тылу советской армии на случай возникновения войны между СССР и Германией. Все обвиняемые расстреляны в 1938 г. Их семьи высланы в отдаленные районы СССР [26, с. 21].

В 1937 г. по сфабрикованному делу Особой коллегии НКВД СССР арестованы 5 жителей Фридрих-Энгельсского немецкого района Одесской области. К арестованным применены методы физического воздействия, в результате чего они признались, что являются членами контрреволюционной фашистской террористической организации, и были приговорены к расстрелу [35, с. 316].

В приказе НКВД СССР от 25 июля 1937 г. № 00439 требовалось немедленно поставить на учет и арестовать на предприятиях немецких подданных. Несмотря на то, что директива НКВД касалась, прежде всего, иностранцев, в поле зрения карательных органов попали почти все граждане немецкой национальности. Репрессии проводились, прежде всего, на территории немецких поселений, поэтому неудивительно, что было сфабриковано множество уголовных дел по реально несуществующим организациям («Немцы-фашисты», «Германцы», «Национальный союз немцев Украины», «Национальный фашистский центр» и др.).



Наряду с обвинениями в контрреволюционной деятельности и участии в «подпольных фашистских организациях» представители немецкого меньшинства Юга Украины обвинялись в проведении антисоветской и религиозной агитации.

Необоснованные политические репрессии испытывали и служители культуры и церкви. Церкви, молитвенные дома закрывались, церковные колокола конфисковывались местными властями. Преследовались немецкие священники, активисты церкви и православные христиане. Все они были арестованы по обвинению в проведении антисоветской и религиозной агитации и приговорены к расстрелу, в отдельных случаях – к ИТЛ на разные сроки.

5 марта 1939 г. ЦК КП(б)У принял постановление «О ликвидации и перестройке искусственно созданных национальных районов и сельских советов». Ликвидации подлежали все немецкие районы, а сельсоветы, входившие в их состав, подчинялись другим районам республики [27, л. 125–127].

Как сообщалось в докладе о политическом состоянии в немецких национальных районах, в 1937 г. в отдельных местах репрессии не только не оздоровили политической обстановки, но и иногда усилили враждебность немецкого населения. При обсуждении нового избирательного закона имели место провокационные выступления активных церковников, направленные на дискредитацию сталинской конституции.

Выводы. Таким образом, в результате внедрения нового административного деления 1922 г. немцы разосланы по разным территориальным единицам, что приводило к упадку традиционных форм их хозяйственной деятельности. Первые репрессивные меры в отношении представителей немецкой национальности осуществлены в период массовой коллективизации, в результате чего раскулаченные немцы претерпели печально принудительную депортацию.

Немецкое население почти полностью проживало в деревнях, так же, не менее украинцев, пострадало от голода. Советская власть препятствовала любой помощи голодающим немцам со стороны международной общественности.

Многочисленное количество жителей немецкой национальности было обвинено в контрреволюционной повстанческой работе, фашистской деятельности, в участии в шпионских диверсионных организациях. По данным НКВД, в южных областях Украины действовали контрреволюционные организации: «Союз немцев-повстанцев», «Национальный союз немцев Украины», «Национальный фашистское движение».

В 1930-е гг. немецкие учебные заведения и национальные районы ликвидированы. Профессорско-преподавательский состав немецких учебных заведений обвинен в воспитании молодого поколения в антисоветском духе, а студенты – в проведении «националистической» работы.

В течение периода тоталитаризма на Юге Украины репрессировано 6801 представитель немецкой национальности, из них расстреляно 2830 человек. В Николаевской области было арестовано 1212 человек, расстреляно – 585, в Херсонской – 965 и 312 соответственно, в Одесской – 4624 и 1933 соответственно. Это самый высокий показатель среди представителей национальных меньшинств региона [435, с. 392].

Список использованной литературы:

1. Кулинич І.М., Кривець Н.В. Нариси з історії німецьких колоній в Україні. Київ : Наукова думка, 1998. 327 с. ; Кулинич І.М., Кривець Н.В. Нариси з історії німецьких колоній в Україні. Київ : Наукова думка, 1995. 272 с.
2. Чирко Б.В. Немецкая национальная группа в Украине в контексте государственной этнополитики 20–30х гг. XX в. *Вопросы германской истории*. Днепропетровск, 2007. С. 203–309 ; Чирко Б.В. Німці в Україні. *Відродження*. 1997. № 1. С. 27–32.
3. Кудряченко А.І. Німці України: минуле і сьогодення. *Розбудова держави*. 1994. № 5. С. 19–24 ; Кудряченко А.І. Вихідці з німецьких земель на теренах України: минуле та сьогодення. Київ : Наукова думка, 1995. 74 с.
4. Козирева М.Е. Землевпорядка та переселенська політика радянської влади в німецьких національних районів Півдня України з часів

непу. *Вопросы германской истории*. Днепропетровск : Институт украинско-германских исследований ; Днепропетровский национальный университет, 2006. С. 119–134; Козирева М.Е. Адміністративно-територіальні перетворення та соціально-економічний розвиток німецьких районів Півдня України у 20–30-х рр. XX ст. *Наукові праці* : збірник. Миколаїв : МФ НАУКМА, 2000. Т. 5 : Історичні науки. С. 83–88 ; Козирева М.Е. З історії німецьких національно-адміністративних утворень на Півдні України. Карл-Лібкнехтський (Ландауський) національний район. *Краяни*. Миколаїв, 1993. Вип. 2. С. 15–19; Козирева М.Е. Немецкие районы юга Украины как национальные административно-территориальные единицы 20–30-х гг. XX ст.: конфликт интересов советского государства и немецкого населения. *Вопросы германской истории*. Днепропетровск : Институт украинско-германских исследований ; Днепропетровский национальный университет, 2007. С. 184–192 ; Козирева М.Е., Ліньов А.А. Особливості функціонування Карл-Лібкнехтського району як німецької національної адміністративно-територіальної одиниці. *Історія Півдня України від найдавніших часів до сучасності: проблеми національного, політичного, соціального, економічного, технічного, правового, релігійного та культурного розвитку* : зб. наук. праць : у 3 ч. Миколаїв ; Одеса : Тетра, 1999. Ч. 2. С. 307–311.

5. Солончук Е.А. Подготовка национальных педагогических кадров для немецких школ Украины (1924–1938). *Немцы Одессы и Одесского региона*. Одесса, 2003. С. 287–306.

6. Плесская Э.Г. К вопросу о причинах несостоятельности национально-культурной политики Советской власти в 20–30-х гг. в условиях репрессий на примере Одесского немецкого педагогического института. *Вопросы немецкой истории*. Днепропетровск, 2007. С. 244–254.

7. Ченцов В.В. Документы Советских органов безопасности как источник по изучению проблемы политических репрессий против немецкого населения Украины в 20–30-е годы. *Российские немцы. Историография и источниковедение*. Москва :



Готика, 1997. С. 347–369 ; Ченцов В.В. Трагические судьбы. Москва : Готика, 1998. 206 с.

8. Кривец Н.В. Политика украинского правительства по отношению к немецкому населению в 20-е годы XX века. *Немцы России в контексте отечественной истории*. Москва : Готика, 1999. С. 294–299.

9. Безносков А.И. Религиозная жизнь немецкого населения юга Украины и политика советской власти (1920–1928 гг.). *Немцы России и СССР 1901–1941 гг.* Москва : Готика, 2000. С. 329–343.

10. Шевчук Ж.А. Положение немецкой колонии в Одесской губернии в 1920-е гг. *Немцы России и СССР 1901–1944*. Москва : Готика, 2000. С. 265–285.

11. Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г.: краткие сводки. Москва : ЦСУ СССР, 1929. Т. XIII. 432 с.

12. Центральный державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. Р-413. Оп. 2. Спр. 10: Постанова ВУЦВК про землеустрій та регулювання землекористування у німецьких колоніях (16 липня 1924 р). 293 арк.

13. Під пресом тоталітарного режиму. *Політика і час*. 1992. № 9–10. С. 62–65.

14. Центральный державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. Р-413. Оп. 2. Спр. 10: Постанова ВУЦВК про землеустрій та регулювання землекористування у німецьких колоніях (16 липня 1924 р). 293 арк.

15. Цаплин В.В. Статистика жертв сталинизма в 30-е гг. *Вопросы истории*. 1991. № 4. С. 34–36.

16. Реабилитация: политические процессы 30–50-х годов / под ред. А.Н. Яковлева. Москва : Политиздат, 1991. 71 с.

17. Шитюк М.М. Масові репресії проти жителів німецької національності на півдні України в 30-х роках XX століття. *Південна Україна: проблеми історичних досліджень* : зб. наук. праць : у 2 ч. Київ : Інститут історії України НАН України, 1998. Ч. 2. С. 120–126.

18. Кульчицький С.В. Депортації польського і німецького населення України (1934–1937 рр.). *Пробле-*

ми історії України : збірка наукових праць. Київ : Інститут Історії України НАН України, 1998. 516 с.

19. Реабілітовані історією. Миколаївська область / редкол. : П.Т. Тронько (гол.) та ін. Київ ; Миколаїв : Світосгляд, 2005. 655 с.

20. Шитюк М.М. Масові репресії проти населення Півдня України в 20–50-ті роки XX століття. Київ : Тетра, 2000. 533 с.

21. Обліково-довідковий сектор Управління СБУ в Миколаївській області. Фонд припинених справ. Справа 3277-с. (27 серпня – 3 листопада 1937 р.). 167 арк.

22. Центральный державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 6. Спр. 286: Про засміченість класово-ворожими елементами Одеського німецького технікуму механізації сільського господарства (травень 1936 р.). 132 арк.

23. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні 1917–1953 років. Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз. Київ : Либідь, 1994. Кн. 1. 432 с.

24. Центральный державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 20. Спр. 1610: Довідка про політичний стан німецьких районів Одеської області (13 березня 1937 р.). 17 арк.

25. Центральный державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 20. Спр. 2737: Інструкції, протоколи, звіти та переписка про діяльність окружного Бюро, районних та сільських комісій по справам національних меншин (1935 р.). 162 арк.

26. Реабілітовані історією. Херсонська область / редкол. : П.Т. Тронько (гол.) та ін. Херсон : Наддніпрянська правда, 2005. 944 с.

27. Центральный державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 16. Спр. 15: Про ліквідацію і перебудову штучно створених національних районів і сільських рад (березень 1939 р.). 135 арк.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Иванова Татьяна Юрьевна – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории Николаевского национального университета имени В.О. Сухомлинского

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ivanova Tatiana Yuryevna – Candidate of Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of History of V.O. Sukhomlynskyi National University of Mykolaiv

tata_iv_@ukr.net



УДК 343.98.001.36

ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

Руслан КОМИСАРЧУК,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминалистики
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

В статье обозначены возможности разработки концепции криминалистической политики Украины, в частности ее назначение, содержание, особенности реализации на досудебных стадиях уголовного производства и их правовые последствия. Научно обоснованная разработка концептуальных положений по совершенствованию правового обеспечения криминалистической политики возможна при наличии соответствующих теоретических, правовых, организационных основ, правоприменительной деятельности по реализации криминалистической политики на досудебных стадиях уголовного производства как структурного элемента технологии борьбы с преступностью (криминалистической технологии). Тематика исследования является актуальной для дальнейшего развития криминалистического научного знания и судебно-следственной, экспертной практики.

Ключевые слова: общая теория криминалистики, учение о криминалистической технологии, технологическая парадигма криминалистики, технологическая функция криминалистики, криминалистическая политика.

PRECONDITIONS OF FORMING THE CONCEPT OF CRIMINALISTIC POLICY IN UKRAINE

Ruslan KOMISARCHUK,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor
at the Department of Criminalistics of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article highlights the possibilities of developing the concept of criminalistic policy of Ukraine, in particular its purpose, content, features of implementation at the pretrial stages of criminal proceedings and their legal consequences. Scientifically based development of conceptual provisions for improving the legal framework for criminalistics policy is possible if there are relevant theoretical, legal, organizational foundations, law enforcement activities for the implementation of forensic policy at the pretrial stages of criminal proceedings, as a structural element of crime control technology (criminalistic technology). The research topic is relevant for the further development of forensic scientific knowledge and forensic investigative, expert practice.

Key words: general theory of criminalistic, doctrine of forensic technology, technological paradigm of criminalistic, technological function of criminalistics, criminal policy.

Постановка проблемы. В современных условиях появилась потребность в конкретизации сущности и содержания криминалистической политики, формулировании ее целей и задач с учетом объективных реалий; переходе к иным средствам как стратегического, так и тактического характера реагирования на преступность. При этом необходимо учитывать результаты прошлого отечественного опыта борьбы с преступностью, а также положительные тенденции, имеющие место как в законодательстве, так и в практической деятельности уполномоченных субъектов отдельных зарубежных государств в рассматриваемой области.

Важность раскрытия проблемы криминалистической политики определяется ещё и тем обстоятельством, что в научном аспекте нужно формировать и теорию криминалистической политики, в рамках которой разрабатывать положения, которые могут быть полез-

ны для использования различными науками, соприкасающимися со сферой противодействия преступности.

Актуальность темы исследования определяется объективно назревшей потребностью комплексного изучения проблем предмета и системы научных основ криминалистической политики как базы успешного формирования и эффективной реализации теоретической концепции криминалистической технологии борьбы с преступностью. Кроме того, криминалистическая политика является основой формирования законов уголовно-правового комплекса, поэтому исследование проблемы криминалистической политики имеет не менее большое значение и для совершенствования указанного законодательства.

Изучение проблемы криминалистической политики способствует выработке оптимальных практических решений и научно обоснованных

направлений противодействия преступности. В связи с этим особую актуальность приобретает изучение уголовной и уголовно-процессуальной деятельности правоохранительных органов, которая является составляющей механизма реализации криминалистической политики государства. Но изучение следственной и судебной практики свидетельствует, что правоприменитель не готов в полном объеме реализовывать цели современной криминалистической политики в досудебном уголовном производстве. Это негативно сказывается на защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защите личности от незаконного и необоснованного уголовного преследования. Это обуславливает необходимость совершенствования как правового обеспечения данного вида политики, так и правоприменительной деятельности в процессе реализации



криминалистической политики на стадии досудебного расследования.

Состояние исследования. Проблема криминалистической политики с момента введения в действие новых кодифицированных источников уголовного, уголовного процессуального права, а также произошедших в последний период в жизни украинского общества и государства перемен в юридической литературе Украины не исследовалась, что обуславливает некоторую сдержанность дальнейшего реформирования отечественного законодательства, требует его серьезного осмысления и дальнейшей проработки.

Целью и задачей статьи является постановка вопроса о возможности разработки концепции криминалистической политики Украины как структурного элемента технологии борьбы с преступностью (криминалистической технологии).

Изложение основного материала. В современной литературе имеются лишь отдельные ссылки на факт существования криминалистической политики, а также крайне немногочисленные ее определения.

Так, по мнению Е.Н. Попченкова и В.А. Кузнецова, «криминалистическая политика – уголовная политика в сфере формирования взглядов на цель, приемы, способы и средства расследования (выявление, сбор, фиксация, исследование доказательств) и их реализации в деятельности органов раскрытия, расследования и суда в рамках действующего уголовно-процессуального законодательства» [1, с. 218–222]. Несложно заметить, что указанное понимание криминалистической политики носит чрезвычайно общий характер, не отражает ее сути и не позволяет в полной мере отделять ее от уголовной процессуальной политики.

Е.П. Ищенко обоснованно отмечает, что криминалистическая политика должна ориентировать следственные органы страны на активное использование в работе современных научно-технических средств, тактических приемов и методических рекомендаций, а также специальных знаний, постоянное совершенствование следственной и судебной деятельности [2]. Указанное определение в большей степени отражает «криминалистическую направ-

ленность» рассматриваемой подсистемы уголовной политики.

Но главное заключается не в том, чтобы в максимально точных и полных формулировках определить предмет и содержание криминалистической политики, а в том, чтобы, во-первых, за этим понятием было видно государственную политику, стратегию и тактику борьбы с преступностью, четко прослеживалась политика и идеология в государственной сфере; во-вторых, во главу угла борьбы с преступностью поставлено право, которое, по сути, и есть самая воплощенная политика, которая реализует ценности правового государства: безопасность личности, общества и государства; права и свободы человека и гражданина; законность, гуманизм и справедливость. Наконец, в-третьих, в понятии должен быть учтен комплексный, многоаспектный характер политики. Итак, на этой основе можно будет показать ее концептуальный, законодательный и правоприменительный уровни.

Концептуальный уровень. Следует признать, что в настоящее время в нашей стране отсутствуют разработки концепции современной криминалистической политики и основного средства ее реализации – криминалистической стратегии. Одной из основных причин этого является то, что в советское время вопросы, которые можно было отнести к сфере криминалистической политики, в значительной мере решались в рамках уголовной и уголовно-процессуальной политики, отражали единую государственную идеологию, стратегию и тактику борьбы с преступностью в сфере уголовно-судопроизводства.

Несмотря на то, что содержание уголовной политики в СССР определялось неоднозначно, на рубеже 80–90-х гг. прошлого века в стране была создана теория советской уголовной политики. На основе этой теории в дальнейшем под уголовной политикой понималась государственная доктрина борьбы с преступностью, научная теория, а также особый вид социальной деятельности, направленной на противодействие преступности и другим правонарушениям [3, с. 22–29]. Однако его состояние оценивается большинством специалистов как кризисное [4, с. 315–321].

В отношении уголовной процессуальной политики следует отметить, что она в постсоветский период существенно изменила вектор своего развития. Вместо идеологически непримиримой классовой борьбы с преступностью, приоритеты нынешней уголовной процессуальной политики сместились в сторону либерализации и гуманизации мер борьбы с преступностью, в частности с переключения внимания с форм и способов выявления, расследования и предупреждения, судебного рассмотрения преступлений с целью защиты общества от преступных посягательств на обеспечение прав главным образом лиц, их совершивших.

Уголовно-правовая политика и уголовная процессуальная политика определяют круг преступных деяний и меры уголовно-правового воздействия за их совершение, порядок и условия привлечения к уголовной ответственности и освобождения от нее и т. п. Однако специфика криминалистической политики в том, что она формирует технологию борьбы с преступностью, то есть политику государства в области борьбы с преступностью за счет использования криминалистического арсенала, что реализуется в процессе применения на практике как специальных мероприятий (уголовно-правовых, уголовно-процессуальных, криминологических, пенитенциарных и т. п.), так и мероприятий чисто социального характера (экономических, идеологических, медицинских и т. д.). А поэтому научное изучение проблем криминалистической политики требует широкого междисциплинарного, технологического подхода и может быть успешным только при сотрудничестве ученых разных специальностей.

Современная государственная политика должна охватывать все направления и стороны борьбы с преступностью, соответственно, она должна быть всесторонне изучена в рамках какой-то одной метапредметной науки криминального цикла. Такой метапредметностью и мультипарадигмальностью наделена только криминалистика.

В.П. Бахин и Н.С. Карпов справедливо заявляли: «В наше время для совершенствования средств и методов борьбы с преступностью недостаточно изучать только преступление и способы его осуществления, необходимо



исследовать преступную деятельность как социальное явление, поскольку вести борьбу, например, с организованной преступностью старыми средствами и методами просто невозможно. Теперь для раскрытия и расследования преступлений, в целом для борьбы с преступностью необходимо изучать не только, кто и каким образом совершает преступления, но и то, как устроен преступный мир, действия вне рамок непосредственного совершения преступлений и каким образом осуществляются преступлениями для обеспечения своей жизнедеятельности. Изучение этих аспектов преступной деятельности требует значительно расширения средств и методов ее познания» [5, с. 6–8].

Назрела острая необходимость в разработке теории криминалистической политики, которая нужна не только криминалистической науке, но и, прежде всего, практике борьбы с преступностью. Соответственно, призыв Е.П. Ищенко «посмотреть на современную уголовную политику глазами криминалиста» [2] воспринимаем как необходимость целенаправленной разработки теории криминалистической политики. Тем более что в условиях глобализации следует говорить не только о национальной криминалистической политике, но и «о международной криминалистической политике, которую осуществляют различные международные организации, в том числе и Европейский Союз и его агентства (ENFSI, Europol, Eurojust, CEPOL)» [6, с. 26–27].

Поэтому формирование криминалистической политики как теории возможно в результате интеграции не только науки уголовного права и процесса, но и социальной политики, в результате сближения и объединения социологии, политологии, науки социального управления с криминалистикой, криминологией и уголовным правом, процессом. В этом случае она может стать закономерным итогом комплексного, всестороннего исследования преступности и других негативных явлений и процессов общественной жизни.

Итак, в теоретической разработке вопросов о сущности и содержании криминалистической политики насущной потребностью выступает ее взаимосвязь с другими элементами

(подсистемами) уголовной и уголовной процессуальной политики, а также стратегий их реализации в современной Украине.

На этой основе самостоятельной задачей криминалистики должно быть изучение криминалистических аспектов преступной деятельности [8, с. 14], что не представляется возможным без соответствующих криминалистических средств борьбы с преступностью, которые без политической воли и поддержки государства будут неэффективными. Мы предложили модель информационно-технологической парадигмы криминалистики, которая своим предметом определяет системное взаимодействие новой разновидности явлений – криминалистических знаний и средств (политических, стратегических, организационно-управленческих, технических, тактических) борьбы с преступностью, состав и взаимодействие которых и является, собственно, содержанием и формой криминалистики как технологии борьбы с преступностью [9–12].

Учитывая это, в современный период стратегию деятельности государства в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка в стране необходимо переориентировать на технологию борьбы с преступностью (криминалистическую технологию), отказавшись от такого абстрактного понятия, как «борьба с преступностью». Ведь без соответствующей конкретизации средств невозможно целенаправленно организовать и эффективно противодействовать преступности.

Законодательный уровень. Закрепление основных положений криминалистической политики в виде соответствующей Концепции придаст ей определенной юридической силы, поскольку не уголовная политика должна определять содержание уголовно-правового комплекса, а, наоборот, содержание уголовной политики должно определяться основными принципами права, учитывая его сущностную технологическую природу (правореализационную юридическую технологию). Уголовная политика обуславливает лишь содержание формы права – закон, а не технологию его реализации.

Оптимальное сочетание прав и законных интересов подозреваемо-

го, обвиняемого, с одной стороны, и потерпевшего – с другой, является одним из критериев правового государства. Вследствие этого насущной потребностью современной уголовной политики, реализуемой на досудебных стадиях уголовного производства, является усиление процессуальных гарантий потерпевшего от преступления (в том числе путем активного внедрения института восстановительной юстиции, расширения пределов диспозитивности).

Назначение уголовной процессуальной деятельности правоохранительных органов – урегулирование в правовом режиме социального конфликта между личностью и государством, возникшего вследствие нарушения уголовно-правовых норм, установленных последним, обеспечение возмещения потерпевшему вреда, причиненного преступлением. Уголовная процессуальная деятельность указанных субъектов не рассматривается в качестве средства борьбы с преступностью. Поскольку этим средством выступает криминалистическая технология, выражаемая в процессуальной активности субъектов поисково-познавательной деятельности (следователя, работника оперативного подразделения, прокурора, адвоката, специалиста, эксперта), то индивидуальная характеристика сторон и участников уголовного производства выражается в характере (способах и средствах) реализации предоставленных им законом прав и исполнении возложенных на них обязанностей в целях скорейшего правосудия по уголовному производству.

Правоприменительный уровень. Несложно заметить, что нынешнее состояние, цель, ориентиры и средства уголовной и уголовной процессуальной политики способствуют либерализации правоприменительной практики, затрудняют использование в уголовном производстве современного криминалистического арсенала средств борьбы с преступностью. Четко обозначились противоречия, обусловленные необходимостью определения баланса между требованиями эффективности борьбы с преступностью (прежде всего, с целью установления объективной истины в каждом производстве) и соблюдением интересов неприкосновенности личности, частной жизни



граждан, а также обеспечения состоятельности сторон в уголовном процессе.

Иными словами, в наличии противоречия между существующими возможностями поисково-познавательной (криминалистической) деятельности и формами ее уголовной процессуальной регламентации, что требует их согласования, а также снятия противоречий между уголовной процессуальной и криминалистической политикой.

Выводы. Таким образом, криминалистическая политика должна объединить в целостную систему взаимосвязанные, но вместе с тем относительно самостоятельные подсистемы (элементы), к числу которых относятся уголовно-правовая, уголовная процессуальная, пенитенциарная, оперативно-розыскная, криминологическая политика. Каждая из названных подсистем отличается своей историей и уровнем развития. Однако все они являются неотъемлемыми частями единого целого – государственной политики борьбы с преступностью.

Функциональная взаимосвязь составных частей криминалистической политики проявляется в том, что изменения в одном элементе обязательно влекут соответствующие изменения в других элементах криминалистической политики, а также влияют на эффективность целого – технологию борьбы с преступностью.

Специфика криминалистической политики как специального направления государственной политики в области борьбы с преступностью должна проявляться в том, что она связана главным образом с правоприменительной практикой (а не с законотворчеством), которая формирует технологию борьбы с преступностью, то есть политику государства в области борьбы с преступностью за счет использования криминалистического арсенала, реализуется в процессе применения на практике как специальных мероприятий (уголовно-правовых, уголовно-процессуальных, криминологических, пенитенциарных и т. п.), так и мероприятий чисто социального характера (экономических, идеологических, медицинских, организационно-управленческих и т. д.).

Содержание криминалистической политики должны составлять принципы, цели, приоритеты, перспективы

и стратегии современной криминалистической (научной, следственной, оперативно-розыскной, прокурорской, адвокатской, экспертной, судебной) деятельности, а также основные направления разработки, совершенствования, внедрения и использования на практике криминалистического арсенала средств борьбы с преступностью. В этом контексте криминалистическая политика должна рассматриваться как концепция борьбы с преступностью с помощью криминалистического инструментария – криминалистической технологии. При этом уголовная, уголовная процессуальная, криминологическая, уголовно-исполнительная политики должны рассматриваться как особые разновидности криминалистической политики.

Криминалистическая политика должна отражать государственно-правовую идеологию борьбы с преступностью криминалистическими методами и средствами, характеризовать направленность деятельности (генеральную линию) государства и его органов относительно влияния на преступность криминалистическими средствами, тем самым регулировать практику их использования в борьбе с преступностью. Технология борьбы с преступностью (криминалистическая технология) – это предмет криминалистической политики, который формирует объект криминалистики и является той её частью, которая имеет своим предметом изучение средств борьбы с преступностью, а задачей – целесообразное построение (формирование) этих средств.

Таким образом, криминалистическая политика представляет собой такое направление государственной политики, в рамках которого формируется технология борьбы с преступностью посредством разработки и осуществления широкого круга средств, методов, способов, допустимых в борьбе с преступностью для государственного принуждения.

Список использованной литературы:

1. Попчѐнков Э.Н., Кузнецов В.А. К вопросу о понятии, сущности, месте, роли и значении оперативно-розыскной политики в структуре уголовной поли-

тики Российской Федерации. *Современные проблемы уголовной политики: материалы Всерос. науч.-практ. конф.*, 1 окт. 2010 г.: в 2 т. Краснодар: Краснодарский ун-т МВД России, 2010. Т. II.

2. Ищенко Е.П. Современная уголовная политика глазами криминалиста. *Современные проблемы уголовной политики: материалы III Междунар. науч.-практ. конф.*, 28 сент. 2012 г.: в 2 т. Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2012. Т. I.

3. Босхолов С.С. Основы уголовной политики: Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. Москва: АО «Центр ЮрИнфоР», 2004.

4. Бабаев М.М. Криминологические основы российской уголовной политики. *Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: материалы VII Российского конгресса уголовного права* (31 мая – 1 июня 2012 г.). Москва: Проспект, 2012.

5. Бахин В.П., Каппов Н.С. Материалы к изучению практики борьбы с преступностью. Киев: Изд-во Семенко Сергея, 2007. 487 с.

6. Malevski H. 2013. 'Kriminalistinė strategija, strategija kriminalistikoje ar kriminalistinės politikos strategija?' *Kriminalistika ir teismo ekspertizė: mokslas, studijos, praktika. IX. 2 dalių mokslo straipsnių rinkinys. Charkovas.*

7. Бахин В.П., Батюк О.В. Задачи криминалистики в условиях формирования рыночной экономики. *Актуальные проблемы расследования и предупреждения преступлений в условиях перехода к рыночной экономике.* Барнаул, 1993. 235 с.

8. Бахин В.П. Криминалистика. Проблемы и мнения (1962–2002). Киев, 2002. 268 с.

9. Комисарчук Р.В. Предпосылки формирования учения о криминалистической технологии. *Legea si Viata.* 2018. № 5/2. С. 99–103.

10. Комисарчук Р.В. Аналітична парадигма криміналістичної технології. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2018. № 2. С. 81–85.

11. Комисарчук Р.В. Идея техники, как предпосылка формирования технологической парадигмы криминалистики. *Legea si Viata.* 2018. № 6/2. С. 45–49.

12. Комисарчук Р.В. Криминалистика–технология борьбы с преступностью (криминалистическая



технология). *Legea si Viata*. 2018. № 8/2. С. 47–51.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Комисарчук Руслан Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминалистики Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Komisarchuk Ruslan Vasilyevich – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminalistics of National University “Odessa Law Academy”

komisarrr@ukr.net

УДК 342.2

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ГАРМОНИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ПРАВОМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Ярослав КОСТЮЧЕНКО,

кандидат юридических наук, адвокат, докторант кафедры сравнительного и европейского права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье охарактеризован перечень реформ, необходимых для имплементации европейского законодательства Украины. Выделены составляющие законодательства Европейского Союза. Определены три этапа адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Выявлены трудности на пути согласования национального законодательства с общеевропейским. Выделены три основных подхода к механизму адаптации национального законодательства к принципам права Европейского Союза. Проанализирован ряд этапов, на каждом из которых должна достигаться определенная степень соответствия национального законодательства международно-правовым нормам и стандартам. Предложены меры для решения проблем гармонизации законодательства Украины и Европейского Союза, большей эффективности процесса приближения правового поля государства к стандартам права Европейского Союза.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, отечественное законодательство, Европейский Союз, гармонизация законодательства, адаптация законодательства, развитие Украины.

RESOLUTION OF PROBLEMS OF HARMONIZATION OF DOMESTIC LEGISLATION TO THE LAW OF THE EUROPEAN UNION AS A COMPULSORY COMPOSITION OF UKRAINE'S DEVELOPMENT

Yaroslav KOSTYUCHENKO,

PhD in Law, Lawyer, Doctoral Candidate of the Department of Comparative and European Law of Institute of International Relations of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article describes the list of reforms necessary for the implementation of European legislation in Ukraine. The components of the legislation of the European Union are highlighted. Three stages of approximation of the legislation of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union are defined. The difficulties in harmonizing the national legislation with the European one are revealed. There are three main approaches to the mechanism of adaptation of the national legislation to the principles of EU law. A number of stages have been analyzed, each of which should achieve a certain degree of compliance of national legislation with international legal norms and standards. Proposals are made for solving harmonization problems on the way of approximation of legislation of Ukraine and the EU, greater efficiency of the process of approximation of the legal field of the state to the standards of EU law.

Key words: regulatory framework, domestic legislation, EU, harmonization of legislation, adaptation of legislation, development of Ukraine.

Постановка проблемы. Важность исследований в данном направлении объясняется тем, что благодаря гармонизации украинской законодательной базы интегра-

ция Украины в Европейский Союз (далее – ЕС, Евросоюз) объективно ускорится. В то же время должны быть учтены отношения сторон, чтобы определить ряд особых способов



и принципов его реализации. Несмотря на то, что существует круг четких обязательств нашего государства о гармонизации законодательства, Украина имеет возможность сама выбирать, которой из сфер представлять приоритетное значение для указанного процесса в соответствии с национальными интересами, а также временные индикаторы, заложенные в Соглашении.

Состояние исследования. Исследованию данного вопроса свое внимание посвятили такие ученые: В. Опрышко, который исследовал право ЕС и его сущность; Н. Пархоменко, который анализировал методы, этапы и виды гармонизации законодательства Украины с европейским и международным правом; Т. Серета, которая изучала проблемы адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС; В. Чубейко, И. Яковюк, в центре исследований которых стала адаптация законодательства Украины к принципам права ЕС; В. Ямочный, который доказал, что гармонизация законодательства Украины с правом Евросоюза является одним из этапов его адаптации к европейским правовым стандартам, и др. Однако процесс устранения проблем и препятствий в данном направлении не теряет своей актуальности.

Цель и задача статьи – поиск возможных путей решения проблем гармонизации отечественного законодательства с правом ЕС как обязательная составляющая развития Украины.

В ходе данного исследования использованы следующие методы: аналитико-экономический метод; метод сравнительного анализа; метод обобщения; метод систематизации и синтеза; метод изучения явлений и процессов в их развитии и взаимосвязях; метод сравнения; метод аналогии; метод классификации; метод группировки; метод сопоставления; метод экстраполяции; метод прогнозирования и тому подобное. Информационную базу работы составляют статьи, монографии отечественных и зарубежных ученых, периодические издания, нормативные и законодательные документы и тому подобное.

Изложение основного материала. Согласно евроинтеграци-

онной стратегии нашей страны, чтобы адаптировать украинское законодательство к законодательной базе Евросоюза, необходимо сблизить национальное законодательство и современную европейскую правовую систему, стимулировать политическую, предпринимательскую, социальную, культурную активность, ускорить экономическую эволюцию Украины в рамках Евросоюза, стимулировать постепенный рост уровня жизни населения.

Благодаря тому, что Украина подписала Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Европейским сообществом и его странами-представителями, а также принятию других документов, которые определяют правовую основу сотрудничества организации с нашей страной, стало возможным создание надлежащих условий для того, чтобы гармонизировать украинское законодательство с европейским правом.

В данном контексте В. Опрышко отмечает, что правовые системы Евросоюза и европейских международных организаций в целом имеют согласованное совместное правовое поле, которое будет способствовать их сотрудничеству при решении интеграционных проблем, которые сейчас существуют в Европе. Эти системы можно рассматривать как неотъемлемые составляющие единого европейского права, частью и ядром которого есть право Евросоюза. Это объясняется тем, что в нем аккумулируются и консолидируются нормы и принципы, регулирующие деятельность европейских международных организаций [2]. Для имплементации европейского законодательства Украины необходимы следующие реформы [1, с. 5]:

– реформа государственной службы. Базовая реформа, которая позволит модернизировать основной инструмент (государственную службу), необходимый для обеспечения на административном уровне успешного проведения реформ. Без ее проведения большинство реформ будут обречены на саботаж со стороны чиновников;

– реформа антикоррупционного законодательства. Предусматривается устранение условий и стимулов для осуществления коррупционных

действий, обеспечение неотвратимости наказания за совершение коррупционных деяний, ограничение влияния частного капитала на политику;

– дерегуляционная реформа. Демонтаж старой регуляторной системы, унаследованной с советских времен, которая рассчитана на функционирование в условиях командно-административной системы, и создание новой регуляторной системы, отвечающей сущности и потребностям рыночной экономики. Реализация этой реформы поможет улучшить инвестиционный и бизнес-климат;

– налоговая реформа. Главный акцент – существенное упрощение администрирования налогов, отказ от применения системы авансовых налоговых платежей, снижение фискального давления на фонд заработной платы.

С 2005 г. Кабинет Министров Украины ежегодно утверждал план мероприятий по выполнению реформы. Эти планы содержали не только перечень нормативно-правовых актов (как законопроектов, так и подзаконных актов), которые необходимо было разработать и принять, срок их выполнения и ряд ответственных лиц, но также и список источников *acquis* ЕС, регулирующих правоотношения в различных сферах: охраны труда; о компаниях; налогов; финансовых услуг; информационных отношений; охраны здоровья и жизни людей, животных и растений; окружающей среды; технические правила и стандарты; энергетики; транспорта; интеллектуальной собственности; правила конкуренции и т. д. [8]. В общем законодательство ЕС состоит из [4]:

– Договора об учреждении ЕС угля и стали 1951 г., Договора об учреждении Европейского Экономического Сообщества 1957 г. и Договора об учреждении ЕС по атомной энергии 1957 г.;

– положений, директив и других актов нормативного характера, которые принимают компетентные органы ЕС;

– международных соглашений, одной из сторон которых является ЕС;

– решений Суда ЕС, которые дают официальное толкование соответствующих правовых норм.



Однако гармонизации, предусмотренной этой документацией, одновременно с общими признаками присущи и существенные отличия от аналогичных процессов, реализованных в рамках ЕС и его отношений с третьими государствами. К общим, разумеется, принадлежит общая цель гармонизации – создать унифицированную правовую среду для каждого субъекта рыночных отношений. Однако для реализации этой цели, в первую очередь, необходимо нивелировать различия, имеющиеся в перечнях национальных правил, которые призваны регулировать такой вид отношений. Украинский вариант гармонизации отечественной нормативной базы в рамках сотрудничества нашей страны с ЕС также заключается в том, чтобы обеспечить доступ нашим производителям и провайдером услуг к единому рынку ЕС и тех государств, которые придерживаются его стандартов. Также, благодаря этому процессу, создается ряд правовых основ, чтобы сформировалась нормативная среда, близкая к уже существующей в государствах-членах Евросоюза. Это будет способствовать привлечению предпринимателей из государств-членов европейских интеграционных объединений к более активным действиям в нашей стране. Благодаря их присутствию на отечественном рынке, будет усиливаться экономическое развитие страны, а также привлекаться иностранные инвестиции в отечественный экономический сектор.

В Концепции адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС определены три этапа адаптации законодательства [5]:

1. На первом этапе предпочтение следует предоставить:

- развитию, в соответствии с требованиями, определенными в Декларации, принятой ЕС на Копенгагенском саммите в июне 1993 г., правовой системы в Украине, которая будет способствовать достижению стабильности в обществе, гарантировать верховенство права, права человека и обеспечивать функционирование рыночной экономики;

- приведению законодательства Украины в соответствие с требованиями Соглашения о партнерстве

и сотрудничестве между Украиной и Европейским Сообществом и его государствами-членами от 14 июня 1994 г. и других международных договоров, касающихся сотрудничества Украины и ЕС;

- развитию законодательства Украины по определенным этой Концепцией или Межведомственным координационным советом приоритетными сферами в направлении его постепенного сближения с законодательством ЕС.

2. На втором этапе, который проходит сегодня, процесс адаптации законодательства сосредотачивается на следующих задачах:

- пересмотр законодательства Украины в сферах, определенных ч. 2 ст. 51 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, с целью обеспечения соответствия законодательства ЕС;

- правовое обеспечение создания зоны свободной торговли между Украиной и ЕС, подготовка к ассоциированному членству Украины в ЕС.

3. Третий этап адаптации законодательства будет зависеть от заключения Соглашения об ассоциированном членстве Украины в ЕС и включать период подготовки расширенной программы гармонизации законодательства Украины с законодательством ЕС, с целью обеспечения интеграции Украины в общий рынок ЕС. Также необходимо отметить, что адаптацию национального законодательства к европейским стандартам осуществляют с целью:

- обеспечения соответствия законодательства Украины обязательствам, вытекающим из Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, других международных договоров, касающихся сотрудничества Украины с ЕС;

- развития национального законодательства в направлении его сближения с законодательством ЕС и обеспечения высокого уровня подготовки в Украине проектов актов законодательства;

- создания правовой базы для интеграции Украины в ЕС.

Адаптация касается всех сфер законодательной базы, определенных Соглашением о партнерстве и сотрудничестве. Приоритетными являются

те отрасли законодательства, сближение которых укрепит экономические связи Украины и государств, входящих в Евросоюз.

Полная гармонизация также осуществляется в пределах исключительной компетенции ЕС, однако на основании закрепления нормы ч. 1 ст. 2 Договора о функционировании ЕС государства-члены имеют право самостоятельно принимать нормативно-правовые акты, которые не согласованы с нормами ЕС, при условии получения специального разрешения со стороны Союза. Кроме того, в сферах, которые являются весьма чувствительными по обеспечению государственного суверенитета и защиты важных национальных интересов, государства-члены в отдельных случаях освобождаются от обязанности проводить гармонизацию, что скорее считается исключением из общего правила [7].

Несмотря на то, что очень важно гармонизировать украинское законодательство с законодательством Евросоюза, возникают проблемы, от преодоления которых в значительной степени зависит, будет ли эффективным указанный процесс в целом. Проблемой является большой размер законодательной базы ЕС по каждой отрасли, по которой предусмотрено сблизить нормативно-правовые источники. Также сложно выбирать источники ЕС, требующие первоочередной адаптации кодексов и законов.

Кроме того, проблемным вопросам относится слабая языковая подготовка и недостаточные знания в области европейского права у тех людей, которые работают над законодательством. К тому же немало неоднозначных моментов проявляется с тем, чтобы установить точное содержание нормативных документов ЕС, к которым надо адаптировать украинские законы. Толкованием этих актов предостоят заниматься только Суду Евросоюза. Из-за такого толкования возможны частичные изменения в содержании документов. Но государству, которое занимается гармонизацией своего права с европейским законодательством, не всегда удается эффективно заниматься мониторингом таких изменений и своевременно их учитывать, внося изменения в свою



законодательную базу. В результате снижается эффективность внедрения правовых норм ЕС во внутренний правопорядок страны.

Через гармонизацию положения определенных актов ЕС фактически переносятся в правовую систему другого государства, которая работает в соответствии с собственными закономерностями, отличными от тех, что действуют в ЕС. В том числе в Украине не всегда могут быть учтены все нюансы юридического характера соответствующих актов ЕС, включая четкое понимание юридических технологий, которые используются в этой документации, причины их принятия и особенностями воплощения. В связи со всем этим содержание национальных законодательных норм может быть искажено.

Кроме того, Украина, к сожалению, до сих пор находится еще далеко от европейских стандартов правовой регламентации во многих сферах отношений. Среди основных факторов, обуславливающих трудности на пути согласования национального законодательства с общеевропейским, можно отметить следующие [8]:

- многогранность европейского правового поля, его комплексный характер;

- значительную продолжительность формирования правового поля государства как социального процесса, органически связанного с изменениями во всех других сферах жизни общества;

- противостояние между ветвями власти в Украине и острую политическую борьбу, препятствующую эффективной законодательской деятельности парламента;

- отсутствие четких критериев определения приоритетных сфер адаптации украинского законодательства;

- отсутствие действенного механизма имплементации действующих правовых норм.

Согласны с В. Чубейко, которая считает целесообразным выделить три основных подхода к механизму адаптации национального законодательства к принципам права ЕС [6]:

1. Концепция «минимальной адаптации». Она основывается на положениях ст. 51 СПС и ограничи-

вается требованиями экономического сотрудничества Украины и ЕС в различных сферах, которые влияют на развитие торговых и других деловых отношений между партнерами.

2. Концепция «умеренной адаптации» исходит из необходимости расширения преимуществ внутреннего рынка ЕС: свобода движения товаров, лиц, услуг, капитала.

3. Концепция «максимальной адаптации» предполагает необходимость гармонизации законодательства в связи с перспективой членства в ЕС. Указанная концепция используется сейчас для адаптации национального законодательства.

Приспособление – это составляющая интеграции и предпосылка гармонизации национального законодательства с законодательными системами международных организаций, которая является планомерным процессом, включающим несколько этапов, каждый из которых должен достигать определенной степени соответствия законодательства нашей страны международно-правовым нормам и стандартам. Среди этих этапов Н. Пархоменко называет следующие [3]:

1) определение критериев гармонизации в различных сферах интеграционного взаимодействия в соответствии с заключенными договорами; определение отраслей законодательства, требующих гармонизации, определение соответствующего круга проблем правового регулирования в этой области;

2) соотношение целей и задач правового регулирования интеграционного взаимодействия, правовая экспертиза и сравнительно-правовой анализ национальных законодательных и других нормативно-правовых актов, определение их соответствия заключенным международным договорам и выработка предложений по их гармонизации с учетом последствий гармонизации на национальную правовую систему; согласование понятий и терминов национального права и права международных организаций, международных договоров;

3) определение и утверждение перечня нормативно-правовых актов, требующих гармонизации с учетом

их юридической силы, а также перечня международных договоров, которые необходимо заключить с целью гармонизации, определение оптимальных форм и средств, уровней и границ гармонизации;

4) синхронную разработку и принятие новых нормативно-правовых актов или внесение изменений в действующее законодательство соответствующими государственными органами, преодоление существующих коллизий между национальным и международным правом или правом международных организаций или их объединений путем применения соответствующих процедур признания общепризнанных принципов права, правовых стандартов и их закрепления в национальном законодательстве; учет общих и специфических требований при вхождении нормативных предписаний актов международных организаций в национальную правовую систему и тому подобное.

Чтобы решить проблемы гармонизации при адаптации законодательных норм Украины и Евросоюза, достичь эффективного процесса приближения правовых норм государства нормативам Евросоюза, следует внедрить целый ряд мероприятий, которые призваны обеспечить режим, наиболее для него благоприятный, в частности необходимо следующее:

- разработка новой Концепции адаптации законодательства государства к законодательной системе Евросоюза в соответствии с требованиями времени;

- выработка четких критериев определения первоочередных сфер адаптации украинского законодательства к правовым актам Евросоюза;

- прием новых, согласованных с правовым полем Евросоюза, законодательных актов вместе с адаптацией уже действующих законов;

- обеспечение слаженного сотрудничества всех ветвей власти при законодательстве, преодоление борьбы между представителями властной структуры и разными политическими силами Украины для достижения общих целей;

- разработка четких графиков работы представителей государственной власти, в компетенции которых находится гармонизация законода-



тельной системы для определенных правовых сфер, с разграничением их полномочий;

– создание профильного комитета Верховной Рады Украины, который обеспечил бы координацию и согласование соответствующих законодательных действий;

– вовлечение в процесс гармонизации законодательных норм зарубежных специалистов и эффективное использование технической помощи Евросоюза;

– создание единой целостной законодательной системы, преодоление ее разбросанности, что приводит к усложнению процесса адаптации.

Не вызывает сомнений то, что Украина также должна учитывать последствия принятия определенных законодательных актов экономического, политического и социального характера, которые адаптированы к законодательным нормам Евросоюза, ведь изменения в законодательстве должны привести и к преобразованию в государственном механизме. Это вызывает острую потребность улучшить институциональный механизм адаптации законодательной системы Украины с законодательными нормами Евросоюза, в том числе предусматривает создание отдельного органа (вне Верховной Рады и Кабмина), ответственного за адаптацию законодательной системы, определенных отделов, департаментов или определенных должностей не только на уровне министерств, но и на уровне других органов центральной исполнительной власти, местной, территориальной власти и др.

Выводы. Подытоживая все вышесказанное, можем сделать вывод, что, ориентируясь на построение национальной государственной правовой системы согласно нормам Евросоюза, при адаптации уже имеющихся законодательных норм следует принимать акты, которые являются новыми, соотносясь с законодательством Евросоюза. Следует обратить внимание и на необходимость сотрудничать слаженно на всех уровнях власти при адаптации законодательной системы страны. Один из главных способов решения проблем в Украине – законодательное регулирование

процесса принятия нормативно-правовых актов субъектами законодательства с учетом положений, которые выступают как необходимое условие и предусматривают выполнение главного принципа нормотворчества – принципа законности как объективного правового свойства.

Список использованной литературы:

1. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: торговельна та бюджетно-податкова сфери. *Угода про асоціацію: економічні тригери*: матеріали Міжнародної конференції 12 березня 2015 року / Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). Київ, 2015. 43 с. URL: <http://www.icps.com.ua>.

2. Опришко В. Право Європейського Союзу та його сутність. *Правове регулювання економіки*: зб. наук. пр. Київ: КНЕУ, 2002. Вип. 3. С. 11–12.

3. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–340.

4. Середа Т.М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2012. № 1 (3). С. 50–56.

5. Стратегія інтеграції України в Європейський Союз від 11 черв. 1988 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 24. С. 870.

6. Чубейко В.І. Адаптація законодавства України до принципів права Європейського Союзу. *Young*. 2018. Т. 63. № 11.

7. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики. *Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі* / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків: Оберіг, 2012. Розд. 1. С. 5–47.

8. Ямковий В.І. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу як один з етапів його адаптації до європейських правових стандартів. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2. С. 33–39.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Костюченко Ярослав Николаевич –

кандидат юридических наук, адвокат, докторант кафедры сравнительного и европейского права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kostyuchenko Yaroslav

Nikolayevich – PhD in Law, Lawyer, Doctoral Candidate of the Department of Comparative and European Law of Institute of International Relations of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

tarast25@gmail.com



УДК 347.72

О СООТНОШЕНИИ КАТЕГОРИЙ «УСТАВНЫЙ КАПИТАЛ», «ВКЛАД В УСТАВНЫЙ КАПИТАЛ» И «ДОЛЯ В УСТАВНОМ КАПИТАЛЕ» В РАМКАХ ОБЩЕСТВА С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ

Виталий КУЛАКОВ,

соискатель кафедры гражданского права и процесса факультета № 6
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены разночтения в существующих доктринальных подходах и позиции законодателя Украины в отношении толкования категорий «уставный капитал», «вклад в уставный капитал» и «доля в уставном капитале». Анализ указанных категорий в рамках общества с ограниченной ответственностью позволяет утверждать, что действия по формированию уставного капитала не следует признавать самостоятельной сделкой, поскольку они производны от договора о его создании. Следовательно, учредителям такого юридического лица не целесообразно отдельно заключать договор о внесении вкладов в его уставный капитал. Считаем, что доля в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью – это имеющий денежную оценку самостоятельный объект гражданских отношений. Владение такой долей является основанием участия лица в обществе, а сама доля – способом фиксации корпоративных прав и обязанностей участников конкретного общества.

Ключевые слова: юридическое лицо, общество с ограниченной ответственностью, уставный капитал, вклад в уставный капитал, доля в уставном капитале.

ON THE CORRELATION OF THE CATEGORIES “CHARTER CAPITAL”, “CONTRIBUTION TO THE CHARTER CAPITAL” AND “SHARE IN THE CHARTER CAPITAL” WITHIN A LIMITED LIABILITY COMPANY

Vitaliy KULAKOV,

Applicant at the Department of Civil Law and Procedure of the Faculty No. 6
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author of the article has studied the inconsistency in the existing doctrinal approaches and positions of the Ukrainian legislator regarding the interpretation of the categories “charter capital”, “contribution to the charter capital” and “share in the charter capital”. The analysis of these categories within a limited liability company suggests that actions to form the charter capital should not be recognized as an independent transaction, since they are derived from the agreement on its creation. Consequently, it is not advisable for the incorporators of such a legal entity to enter separately into an agreement on making contributions to its charter capital. We believe that the share in the charter capital of a limited liability company is an independent object of civil relations having a monetary value. Possession of such a share is the basis for the participation of an individual in the company, and the share itself is a method of the fixation of corporate rights and obligations of the participants of a particular company.

Key words: legal entity, limited liability company, charter capital, contribution to the charter capital, share in the charter capital.

Постановка проблемы. Проблематика, связанная с изучением формирования имущества юридического лица вообще и имущества общества с ограниченной ответственностью в частности, является довольно широкой.

Состояние исследования. Несмотря на ряд научных и учебных изданий, которые получили в последнее время обнародование, до сих пор нет единого ответа на вопросы о правовой природе уставного капитала, вклада в него, а также доли участника в уставном капитале общества. Научные теории и концепции, обнародованные ранее, содержат ряд аргументированных, но при этом взаимоисключающих осно-

ваний, не позволяющих дать ответы на очерченные вопросы. При этом действующее законодательство также не дает ответа на них, содержа в себе ряд противоречий, касающихся отсутствия признания доли участия в уставном капитале в качестве объекта гражданских прав, но при этом признавая ее объектом гражданского оборота. И, наоборот, не признавая уставный капитал объектом гражданских прав, его составляющие – доли – таковыми признаются.

Цель и задача статьи – провести анализ современного состояния законодательства Украины и гражданско-правовой доктрины относительно

проблемных аспектов соотношения категорий «уставный капитал», «вклад в уставный капитал» и «доля в уставном капитале» в рамках общества с ограниченной ответственностью.

Изложение основного материала. Имущество общества с ограниченной ответственностью (далее – ООО) формируется одновременно с созданием такого юридического лица, что, не принимая во внимание саму процедуру создания, может происходить первичным либо производным путем (как результат его прекращения).

Имущество может формироваться за счет различных источников, но основным из них на начальных стадиях



существования общества являются вклады учредителей. Законодатель закрепляет для отдельных видов юридических лиц формирование уставного капитала. Как следствие, актуализируется вопрос о соотношении категорий «уставный капитал» и «вклад в уставный капитал». Вклад понимают как имущество, передаваемое участниками в собственность ООО. Таким имуществом могут быть как вещи, так и имущественные и другие отчуждаемые права, имеющие денежную оценку. В свою очередь, уставный капитал состоит из стоимости вкладов участников. Поэтому вещное выражение вклада (либо другая его характеристика, если им является имущественное право) нивелируется и приобретает значение только его денежный эквивалент [1, с. 28–29].

Оценка таких вкладов происходит по взаимному согласию лиц, которые их вносят, а в определенных случаях – по согласию тех, кто вносит, и тех, кто принимает. Так, при создании ООО все вопросы решаются по взаимному согласию учредителей, в т. ч. в отношении оценки неденежных вкладов, что фиксируется в договоре о создании общества (ст. ст. 10, 13 Закона Украины «Об обществах с ограниченной и дополнительной ответственностью» (далее – Закон Украины «Об ООО»)). В случаях, установленных законом, требуется привлечение независимого эксперта для оценки имущества, внесенного в оплату долей (ст. 7 Закона Украины «Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине»). Рыночная стоимость указанного имущества определяется субъектом оценочной деятельности и подлежит утверждению компетентным органом (например, в ООО – это общее собрание участников (ч. 2 ст. 30 Закона Украины «Об ООО»)). При этом утвержденная стоимость имущества не может отличаться более чем на 10% от стоимости, определенной оценщиком, в ином случае решение наблюдательного совета должно быть мотивированным.

В правоприменении актуальным остается вопрос о квалификации сделки по передаче учредителями имущества в уставный капитал ООО. Основная дискуссия состоит в том, являются ли действия по формированию уставно-

го капитала самостоятельной сделкой (односторонней или двусторонней) либо же обязанность по совершению таких действий возникает непосредственно из договора учредителей о создании ООО.

В литературе отмечено, что вопрос о последствиях нарушения закона, допущенных во время заключения договора о создании ООО после государственной регистрации юридического лица, необходимо решать с учетом возможности его ликвидации. При этом делается оговорка о невозможности допущения в таком случае, чтобы последствием признания такого договора недействительным являлась ликвидация общества [2, с. 124]. Баланс интересов общества, его участников и кредиторов не позволяет согласиться с тем, что ликвидация общества во всех случаях является «соответствующим способом защиты» одного из учредителей. По своему существу это теоретический капкан, построенный концепцией взаимосвязанности сделок по внесению вкладов с договором учредителей и с актом конституирования общества [3, с. 132]. Поэтому и в судебной практике до определенного времени продолжали рассматриваться и удовлетворяться требования учредителей о возврате внесенного вклада путем применения реституции как следствия частичной недействительности соответствующего договора учредителей.

Договор учредителей справедливо признается судами ничтожной сделкой, однако последствия недействительности в виде реституции могут быть применены только к сторонам этой сделки, а общество в любом случае не является «участником» договора учредителей [3, с. 132]. В литературе заранее предупреждалось о том, что применение реституции не возможно к недействительности договора о создании хозяйственного общества [2, с. 124].

Если сделки по внесению учредителями имущества в уставный капитал являются самостоятельными договорами между учредителем и обществом, то именно на их основании возникают права и обязанности сторон, а не из договора учредителей. Соответственно, во время требования о возврате имущества следует рассматривать действительность именно договора о формировании уставного капитала, без обращения к договору учредителей.

Договор о создании ООО заключается между учредителями общества, его предмет – их совместные действия по созданию общества. Сделка по внесению имущества в уставный капитал общества совершается и исполняется между учредителем, вносящим вклад в уставный капитал, и обществом, права на доли в уставном капитале которого получает учредитель. В связи с этим признание недействительным договора о создании общества (полностью либо частично) не влечет применения последствий в виде возврата имущества, переданного в уставный капитал, поскольку указанная передача – предмет исполнения другой сделки – по внесению имущества в уставный капитал общества. Последствиями недействительности сделки по внесению имущества в уставный капитал может быть возврат учредителю переданного имущества и переход к обществу доли истца в уставном капитале ООО. В то же время требования о применении последствий недействительности сделок по внесению имущества в уставный капитал могут привести и к фактической ликвидации общества, тогда это будет обход норм, регулирующих порядок ликвидации юридического лица. При таких обстоятельствах требования о возврате вклада не должны удовлетворяться. Как следствие, требования о признании недействительным договора учредителей уже однозначно могли восприниматься как связанные с недействительностью и устава, и акта о государственной регистрации ООО.

Исполняя обязанности, возникшие из договора о создании ООО, по формированию его уставного капитала, учредители передают свои имущественные вклады не один одному, а в собственность новообразованной организации. Однако, если уставный капитал должен полностью или частично сформирован учредителями до момента создания ООО (ст. 14 Закона Украины «Об ООО»), очевидно то, что внесенные ими вклады следует рассматривать только как совместное имущество сторон договора, находящееся в их общей долевой собственности (ст. 356 Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины)). Именно после регистрации ООО все вклады его учредителей переходят в собственность (или на ином праве) самой организации.



Поскольку для «объединений капиталов» не действует основополагающее правило: «тот, кто берет участие в экономической жизни, сам несет риски, связанные с прибылью и убытками» (ибо с созданием такого юридического лица соответствующий риск, по существу, переходит на его кредиторов), прежде всего, возникает вопрос о справедливости такой ситуации, на который должен ответить законодатель. Отсюда общепризнанная в континентальном европейском праве идея о том, что характерная для таких корпораций ограниченная ответственность имеет свою цену в виде обязательных требований к вкладам в имущество общества, поддержания его на определенном уровне, соблюдения обязательных предписаний по защите интересов кредиторов и мелких вкладчиков, публичность ведения дел и т. д. При этом важное требование, закрепленное в законодательстве Украины, – недопустимость освобождения участника ООО от обязанности внесения вклада в уставный капитал общества.

Следует согласиться с тем, что вкладом является имущество участника, которое он вносит в уставный капитал ООО. После его внесения и приобретения на него обществом права собственности понятие «вклад» не употребляется, ибо его как такового уже не существует. Наоборот, появляется доля в уставном капитале, которая, с одной стороны, является неотъемлемой от самого уставного капитала (как целое и его часть), а с другой – представляет собой объект права собственности участника, с которым он может совершать сделки [4, с. 362].

Так что же такое «доля в уставном капитале»? Ее понятие для ООО является одним из ключевых, поскольку одним из наиболее значимых для такого лица признаков, устанавливающих особенность такого общества в отличие от, например, акционерного общества, является то, что уставный капитал ООО разделен на доли.

Когда речь идет о формировании уставного капитала, это касается, в первую очередь, бухгалтерского учета имущества, а не определения права на него. Поэтому уставный капитал – понятие бухгалтерское, используемое правом с целью определения размера долей участников; равновесия в соотношении

с активами общества и, как следствие, как ориентир его прибыльности; как показатель доверия кредиторов; как стартовые средства для начала предпринимательской деятельности и т. д. В то же время уставный капитал ООО разделен на доли, а каждая из них, независимо от ее размера, должна иметь такой же правовой режим, как и весь уставный капитал (целое и часть). Поскольку уставный капитал ООО не является объектом гражданских правоотношений, то и его составляющие – доли – также не могут иметь режим объекта гражданских прав. Однако такая идея активно критикуется в правовой литературе [1, с. 35, 37–38].

Это звучит неправдоподобно, но, тем не менее, это факт: законодатель полностью отказался от каких-либо попыток определения правовой природы доли в уставном капитале ООО. Этот объект гражданского оборота не отнесен ни к одной более общей категории, что не позволяет найти ему место в системе объектов гражданских прав; во всяком случае, законодательно «доля участия» не приравнена ни к имущественным правам, ни к ценным бумагам, ни к вещам в целом [5, с. 144, 321]. Отсутствие в ст. 177 ГК Украины такого объекта, как доля в уставном капитале, – просчет законодателя. Это вызвало среди ученых попытки его толкования и определения правовой природы среди объектов гражданских прав. Следует отметить, что, невзирая на отсутствие указания на это, все специалисты, обращаясь к анализу указанного объекта, рассматривают его как объект гражданских прав, хотя и незакрепленный в ст. 177 ГК Украины.

Сам по себе уставный капитал ООО не признается объектом права, ибо является выразителем иного объекта – имущества. Как следствие, имеем некий дисбаланс: уставный капитал как общая составляющая объектом не признается, в то же время доля как его составляющая – объект гражданских прав, с которыми совершаются сделки.

В юридической литературе условно выделяют четыре концепции правовой природы доли участника в уставном капитале ООО.

1. *Вещно-правовая концепция правовой природы доли* состоит в двух аспектах: 1) уставный капитал в специальной литературе понимают как денежное

выражение стоимости имущества, которое должно иметь общество во время его создания и ниже уровня которого не должна снижаться стоимость чистых активов уже существующего юридического лица; 2) уставный капитал общества определяет минимальный размер его имущества, гарантирующего интересы его кредиторов, и доля, будучи частью этого уставного капитала, может рассматриваться как часть имущества ООО.

В мировой практике также существует подход в поддержку вещно-правовой концепции правовой природы доли в ООО. Так, используя категорию «share», которая может пониматься и как акция, и как доля, обращают внимание на существование отношений собственности в отношении такого объекта [6]. Подтверждением отдельных положений этой концепции являются нормы ст. 3 Закона Украины «Об ООО», в соответствии с которой общество несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. При этом к имуществу общества относится и имущество, которое было сформировано участниками самого юридического лица, путем оплаты своих долей в уставном капитале общества (ст. 115 ГК Украины).

Указанные подходы являются дискуссионными, поскольку не учитывают всей специфики отношений, существующих между участником и ООО: общество – собственник имущества, переданного ему участниками в собственность как вклад в уставный капитал, а участник не имеет субъективных прав в отношении имущества ООО.

2. *Обязательно-правовая концепция правовой природы доли* содержит идею о нормативном характере прав участников ООО, удостоверяемых долей в уставном капитале. То есть, делая вклад в уставный капитал общества, учредитель утрачивает свою собственность и как компенсацию получает обязательственные права (права требования), удостоверяемые долей, в отношении создаваемого общества. Обращается внимание на то, что сторонники этой концепции определяют правовую природу доли исходя непосредственно из правовой природы правомочий участника общества (участник имеет обязательственные права в отношении общества, что закреплено на



законодательном уровне, как следствие, доля участия в обществе также имеет обязательно-правовую природу [7, с. 38].

Указанная концепция получила ряд критических замечаний, основной аргумент которых состоит в том, что правомочия участника общества являются более широкими, чем права требования. Так, в юридической литературе, указывая относительный характер прав, получаемых учредителем, одновременно высказывают сомнение о возможности их отнесения к обязательственным [8, с. 144].

3. *Имущественно-правовая концепция правовой природы доли* основана на понимании доли в уставном капитале ООО как совокупности имущественных прав участника. Доля в уставном капитале общества в понимании положения ч. 1 ст. 190 ГК Украины является имуществом с особым правовым режимом. С приобретением права собственности на нее лицо получает корпоративные права в ООО, а с прекращением права собственности на долю – их утрачивает.

Такой подход не лишен критических замечаний. Указано, что при характеристике доли как объекта права почему-то не принимается во внимание наличие у ее собственника не только прав, но и обязанностей. В связи с этим определение доли как совокупности имущественных прав не совсем верно. Указанная концепция также не позволяет определить долю и как единое имущественное право [9, с. 206]. Закон Украины «Об ООО» закрепляет норму, в соответствии с которой участник общества имеет право реализовать свою долю (ее часть) в уставном капитале общества возмездно либо безвозмездно другим участникам общества или третьим лицам (ст. 21). Такая формулировка нормы используется отдельными учеными для того, чтобы отстаивать позицию о том, что доля в уставном капитале ООО является имущественным правом.

Исходя из положений ст. 177 ГК Украины, мы имеем имущественные и неимущественные объекты, долю предложено отнести к первым. Именно вещь и имущественные права среди имущественных объектов являются приемлемыми для отнесения доли к какому-либо из имущественных объектов. Выбор при этом должен быть

сделан в пользу имущественных прав, ибо доля не представляет собой вещь [4, с. 362–363, 420–421]. Такой вывод аргументирован утверждением, что мы не можем оперировать просто понятием доли, речь должна идти о доле в уставном капитале общества. Как следствие, этот объект (доля в уставном капитале общества) должен быть связан с другим объектом – уставным капиталом общества. То есть доля – это составляющая уставного капитала, представляющая имущественное право, наделяющее ее собственника комплексом прав имущественного и неимущественного характера в отношении общества.

Вряд ли можно согласиться с таким утверждением, ибо указание только на способ отчуждения, являющийся характерным для имущественных прав, – уступку, не преобразовывает долю в уставном капитале ООО в имущественное право. Следует учесть, что отчуждение доли в уставном капитале предусматривает переход от одного лица к другому не только прав, но и обязанностей, формой фиксации которых как раз и является такая доля. Неразрывное соединение корпоративных прав и обязанностей участников ООО, зафиксированных долей в уставном капитале, целесообразно рассматривать как определенный комплекс. Именно указанное и позволило выделить четвертую концепцию правовой природы доли в уставном капитале ООО – корпоративно-правовую теорию.

4. В соответствии с *корпоративно-правовой концепцией правовой природы доли*, доля – это комплекс имущественных прав, неимущественных прав и обязанностей участников общества в отношении других участников и самого общества [9, с. 207]. Это позволило отдельным ученым утверждать, что правовая природа доли вообще определяется как право участия в обществе. Такой подход получил критические замечания с указанием на то, что «доля в уставном капитале ООО» – это самостоятельное понятие, неравное и не подменяемое понятием «корпоративные права», являющимися производными от доли [10, с. 42].

Анализ указанных концепций позволяет подытожить, что все они в определенной степени и имеют рациональные аспекты. Полностью поддержать одну

из них, исключая другие, сегодня нет обоснованных оснований. В некоторой степени можно поддержать Д.А. Степанова, считающего, что доля в уставном капитале не является ни денежной суммой, ни отдельным правом либо совокупностью прав, ни ценной бумагой или ее суррогатом, доля в уставном капитале ООО является особым юридическим инструментом, сущность и назначение которого раскрывается в той роли, которую он играет на протяжении всего периода существования ООО [11, с. 62].

Выводы. Действия по формированию уставного капитала не являются самостоятельной (односторонней либо двусторонней) сделкой. Считаем, что действия, связанные с внесением вкладов в уставный капитал ООО, являются производными из договора о его создании. Следовательно, учредителям такого юридического лица не целесообразно отдельно заключать договор о внесении вкладов в его уставный капитал.

Доля в уставном капитале ООО – это самостоятельный объект гражданских отношений, имеющих денежную оценку. Владение такой долей является основанием участия лица в обществе, а сама доля – это способ фиксации корпоративных прав и обязанностей участников конкретного ООО.

Список использованной литературы:

1. Спасибо-Фатеева И.В. Доля в уставном капитале хозяйственного общества как объект права и ее соотношение с уставным капиталом, имуществом и корпоративными правами. *Гражданское законодательство: Статьи. Комментарии. Практика* / под ред. А.Г. Диденко. Алматы, 2009. Вып. 35. С. 27–41.
2. Новоселова Л., Ерш А. О признании недействительным договора о создании акционерного общества. *Хозяйство и право*. 2005. № 1. С. 122–125.
3. Мурзин Д.В. Автономность сделки по формированию уставного капитала хозяйственного общества. *Развитие основных идей Гражданского кодекса России в современном законодательстве и судебной практике*: сб. стат., посвященный 70-летию С.А. Хохлова / Исслед. центр част.



права; отв. ред. С.С. Алексеев. Москва: Статут, 2011. С. 130–172.

4. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). Харків: ФО-П Колісник А.А., 2010. Т. 3: Юридична особа / за ред. проф. І.В. Спасиво-Фатєєвої. 736 с.

5. Корпоративное право: Актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В.А. Белова. Москва: Юрайт, 2009. 678 с.

6. Judge S. Business Law. Macmillan Press Ltd. 1995. 545 p.

7. Могилевский С.Д. Общество с ограниченной ответственностью: законодательство и практика его применения. Москва: Статут, 2010. 421 с.

8. Пахомова Н.Н. Цивилистическая теория корпоративных отношений. Екатеринбург: Налоги и финансовое право, 2005. 336 с.

9. Новоселова Л.А. Оборотоспособность доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью. *Объекты гражданского оборота*: сб. ст. / отв. ред. М.А. Рожкова. Москва: Статут, 2007. С. 197–230.

10. Оцел В.Г. Цивільно-правове регулювання припинення участі в товаристві з обмеженою відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2017. 243 с.

11. Степанов Д.А. Общества с ограниченной ответственностью: законодательство и практика. *Хозяйство и право*. 2000. № 12. С. 54–65.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кулаков Виталий Викторович – соискатель кафедры гражданского права и процесса факультета № 6 Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kulakov Vitaliy Viktorovich – Applicant at the Department of Civil Law and Procedure of the Faculty No. 6 of Kharkiv National University of Internal Affairs

zhornokuy.ym@gmail.com

УДК 343.1:65.012.8

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА РАБОТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С КОНФИДЕНТАМИ

Александр МАНЖАЙ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры информационных технологий и кибербезопасности
факультета № 4 Харьковского национального университета внутренних дел

Вадим ДАВЫДЮК,

кандидат юридических наук,
докторант кафедры оперативно-розыскной деятельности и раскрытия
преступлений факультета № 2
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются отдельные вопросы конфиденциального сотрудничества лиц с правоохранительными органами в разных странах. Рассматриваются категории конфиденентов, выделяемые в англоязычных странах (США, Великобритании, Канаде) и Российской Федерации. Раскрывается общее содержание контроля за работой конфиденентов. Описаны отдельные особенности и проблемные моменты, возникающие в работе с конфиденентами в разных странах. Анализируются мотивы, которыми руководствуются лица, согласившиеся на негласное сотрудничество с правоохранительными органами. Обозначаются некоторые особенности вознаграждения конфиденентов за выполнение задач противодействия преступности. Делается вывод, что в более демократических странах вопросы конфиденциального сотрудничества детальнее урегулированы в открытых нормативно-правовых актах, и, соответственно, более часто освещаются в научной литературе.

Ключевые слова: зарубежный опыт, конфиденент, негласная работа, правоохранительные органы, противодействие преступности.

SOME ASPECTS OF FOREIGN EXPERIENCE OF LAW-ENFORCEMENT AUTHORITIES WITH COVERT HUMAN INTELLIGENCE SOURCES

Aleksandr MANZHAY,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Information Technologies and Cybersecurity of Faculty № 4 of Kharkiv National University of Internal Affairs

Vadim DAVYDYUK,

Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate at the Department of Operative and Search Activity and Crime Detection of Faculty № 2 of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

In the article the separate questions of confidential person's collaboration with law-enforcement authorities in different countries are analyzed. The categories of covert human intelligence sources (CHIS), selected in the English-language countries (USA, Great Britain, Canada) and Russian Federation are examined. General matter of the CHIS control is exposed. Separate features and problem moments, arising up in-process with CHIS managing in different countries, are designated. Reasons, which are followed by persons, agreeing to the covert collaboration with law-enforcement authorities, are analyzed. Some features of CHIS rewards for implementation of criminality counteraction tasks are designated. Drawn a conclusion, that in more democratic countries the questions of confidential collaboration are more detailed well-regulated in the opened normatively-legal acts, and accordingly more frequently light up in scientific literature.

Key words: foreign experience, covert human intelligence sources, undercover work, law-enforcement authorities, criminality counteraction.



Постановка проблемы. В своей повседневной оперативно-служебной деятельности полицейские подразделения часто полагаются на помощь представителей общественности в предупреждении, пресечении и расследовании преступлений. Такие лица могут предоставлять информацию анонимно, гласно или негласно. Эти факторы влияют на их статус в процессе противодействия преступности.

Многовековая практика розыскной деятельности, пишет А. Кислый, неопровержимо подтвердила приоритетность содействия граждан оперативным подразделениям среди прочих видов оперативно-розыскной деятельности. Наиболее коварные замыслы, преступные действия и лица, их совершающие, разоблачались преимущественно с использованием агенты и других категорий лиц, которые способствовали правоохранительным ведомствам. Незаурядной является их роль в осуществлении отдельных оперативно-розыскных мероприятий, проведении оперативной проверки (разработки), розыске преступников, похищенного имущества и т.п. [1, с. 39].

Как показывает практика, работа с конфидентами не является какой-то особенной деятельностью, присущей правоохранительной системе одной страны. Она предусмотрена законодательством многих стран мира и является эффективным орудием противодействия латентной преступности. Проведение сравнительного анализа работы с конфидентами в разных странах является важным этапом на пути сущностного понимания института негласного сотрудничества.

Актуальность темы исследования. Несмотря на повсеместное развитие технической составляющей в противодействии преступности, роль конфидентов в решении этой задачи остаётся традиционно высокой. Общественные отношения, являющиеся необходимым элементом преступной деятельности, предполагают общение между индивидуумами. Существование человеческого фактора, в свою очередь, обеспечивает поток информации, который способны воспринять конфиденты и передать его правоохранительным органам. Такое взаимодействие можно наблюдать и из открытых источников. Среди прочего на примере США

можно проследить тенденцию к увеличению использования сведений, предоставленных информаторами, в качестве оснований для проведения мероприятий, требующих судебного санкционирования [2, с. 4]. Изучение международного опыта работы с конфидентами позволяет усовершенствовать такую деятельность на национальном уровне. Все это подтверждает актуальность выбранной темы исследования.

Состояние исследования. Исследование института конфиденциального сотрудничества проводилось многими учёными как на исключительно теоретическом уровне, так и в контексте его практического применения. На начальных этапах соответствующего научного поиска такие работы имели преимущественно закрытый характер, однако с ростом прозрачности государственных правоохранительных систем стало появляться все больше работ открытого характера. Также постепенно происходит нормативное урегулирование работы с конфидентами в открытых актах, что способствует заинтересованности юристов этой важной темой. Соответствующие вопросы поднимались в работах С. Албула, К. Антонова, В. Аتماжитова, А. Бандурки, В. Боброва, Б. Богданова, О. Бочковского, Д. Гребельского, К. Горяинова, М. Грибова, А. Долженкова, В. Захарова, М. Иннеса, А. Кислого, И. Козаченко, А. Лекаря, В. Лукашова, А. Манжая, Г. Маркса, В. Некрасова, Д. Никифорчука, Н. Перепелицы, М. Погорецкого, Ж. Росс, Н. Сташак, Ю. Черкасова, В. Шендрика, И. Шинкаренко и многих других авторов. Вместе с тем следует отметить, что быстрое развитие института негласного сотрудничества в мире обуславливает потерю актуальности отдельных существующих положений уже проведённого научного поиска. Поэтому исследование института негласного сотрудничества, особенно его компаративной части, на современном этапе должно проводиться с учётом текущих изменений в законодательстве, а также новых идей учёных и практиков.

Целью и задачей данной статьи является проведение сравнительного анализа работы с конфидентами в разных странах для более глубокого понимания этого института негласной работы правоохранительных органов.

Изложение основного материала.

В настоящее время в мире используются различные подходы к классификации конфидентов. Это связано с системой негласной работы, которая существует на той или иной территории, а также национальными традициями. Прежде всего специальные силы оперативно-розыскной деятельности за рубежом принято делить на категории в зависимости от поставленных перед ними целей и решаемых задач. При этом в государствах с признаками авторитаризма нормативно-правовое регулирование использования конфидентов в открытой нормативно-правовой базе часто отсутствует или упоминается косвенно. Поэтому и классифицировать конфидентов в таких странах возможно только исходя из трудов отдельных исследователей, сталкивавшихся с соответствующими вопросами напрямую. Рассмотрим на нескольких примерах, каким образом происходит разделение конфидентов по категориям.

ВСША принято разделять лиц, которые лишь предоставляют информацию о преступной деятельности (informers), и тех, которые её целенаправленно ищут (confidential informants). Также в качестве классификационного признака может быть использовано участие информатора в противоправной активности. В последнем случае выделяют криминальных информаторов (criminal informants) и некриминальных, которые также называются источниками (sources). Ещё одним критерием классификации специальных сил является уровень профессионализма. Поэтому могут выделяться профессиональные (participating informants) и непрофессиональные информаторы (amateur informers). В американской Администрации по контролю за соблюдением законодательства о наркотиках информаторов подразделяют на классы: класс 1 – информаторы, которые имеют уголовное прошлое, класс 2 – без такого «опыта» [3, с. 206].

М. Иннес приводит классификацию конфидентов, основанную на введении двух переменных: 1) инсайдер/аутсайдер и 2) конфидент, который сообщает об одном событии/конфидент, который сообщает о многих событиях [4, с. 360].



Вообще нормативное разделение категорий конфиденентов в США, как справедливо отмечает А. Манжай, является достаточно сложным, поскольку каждый субъект оперативно-розыскной деятельности имеет свою терминологию в этой сфере. Тот же автор пишет, что в общем случае в США лица, способствующие правоохранительным органам, делятся на три категории: информаторы или конфиденциальные информаторы, ответчики/свидетели, которые способствуют правоохранительным органам, и источники информации. Среди источников информации выделяют конфиденциальный источник. Для конфиденентов, работающих на ФБР, существует другое название – конфиденциальные человеческие источники. В свою очередь среди конфиденциальных человеческих источников выделяют их специальные виды («авторитетные источники», «высокопоставленные источники» и «привилегированные или масс-медийные источники»). Особой категорией в США являются информаторы ограниченного использования. Во-первых, это лица, которым ещё не исполнилось 18 лет, использование которых разрешается только с письменного согласия родителей или опекунов. Во-вторых, это информаторы, которые были осуждены с отсрочкой приговора или на условный срок, на использование которых требуется более высокий уровень и другой порядок санкционирования [5, с. 26].

В деле информатора отражается важная информация о его личности: его физическое описание; домашний и рабочий адрес; данные о водительских правах; контактные телефоны; данные о ближайших родственниках; фотография информатора; отпечатки пальцев; договорные обязательства и привилегии, а также сроки таких обязательств и привилегий информатору; статьи, по которым был осуждён, если таковые имеются, и т. д. [6, с. 215].

В США конфиденентов могут использовать не только в традиционных для них сферах деятельности. Одним из направлений такого использования является реализация доктрины Consent Once Removed Doctrine (CORD), которая заключается в том, что офицер под прикрытием или источник, которому дали согласие на вход в помещение его

жители, может пригласить в дом правоохранителей для проведения ареста и фиксации правонарушения без предварительного получения соответствующего решения суда [7, с. 1569–1570]. Указанная ситуация нередко приводит к дискуссии по поводу нарушения конфиденентами права на приватность. В США основанием для таких дискуссий является норма, предусмотренная Четвертой поправкой к Конституции США, которая гарантирует неприкосновенность частной жизни [8; 9].

Следует отметить, что в США, несмотря на мощную правоохранительную систему, качество конфиденентов не всегда находится на высоком уровне. Опираясь на опыт американских правоохранительных органов, П. Ребейл отмечает, что конфидененты часто сами являются преступниками, наркоманами и даже патологическими лжецами. В упомянутом контексте автор приводит описание типичного информатора в сфере наркопреступности, предоставленное одним из прокуроров. Прокурор называет таких информаторов ребятами, которые только что приобрели наркотики, после чего были остановлены правоохранительными органами, и готовы предоставить информацию в обмен на избежание наказания за хранение наркотических средств [9, с. 712].

Что касается национальных различий в работе с конфиденентами, то можно привести пример Канады, где дополнительно выделяют такую категорию конфиденентов, как обличитель (delator) или королевский свидетель (crown witness). Указанная категория лиц даёт показания в суде в обмен на денежное вознаграждение или уменьшение срока заключения. В отличие от информаторов, обличители не работают под прикрытием и на них не распространяется заранее оговорённый иммунитет за совершение правонарушений [10, с. 1515].

В некоторой степени указанная категория аналогична американскому сотрудничающему свидетелю, но сотрудничающий свидетель может работать под прикрытием. И. Мусиенко и Е. Гречин также отмечают разницу между сотрудничающим свидетелем и информаторами, которая заключается в том, что, в отличие от тайных информаторов, сотрудничающие сви-

детели должны свидетельствовать во время судебного производства. Именно в этом часто и заключается вся разница между свидетелем и информатором. Свидетелей часто используют как оперативников в длительных расследованиях под прикрытием. Обычно такие свидетели заключают с заместителем прокурора или государственным прокурором письменные соглашения, в которых определены их обязанности и ожидания от будущего судебного производства или рассмотрения дела. Их помощь и сотрудничество со следствием может сократить срок их заключения или вообще привести к снятию с них обвинений. Как и тайные информаторы, свидетели, которые сотрудничают со следствием, часто могут долго работать под прикрытием в ходе следствия. В общем, можно предположить, что почти все подобные свидетели являются преступниками, которым тоже предъявлено обвинение. Они фактически работают за свою свободу. Если они не предоставят следствию информацию, которая поможет арестовать преступников или захватить денежные средства или имущество, они, скорее всего, попадут за решётку [11, с. 135].

Российские исследователи определяют такую классификацию конфиденентов в своей стране: 1) доверенное лицо – человек, не состоящий в штате оперативно-розыскного органа, который в соответствии с законодательством об оперативно-розыскной деятельности добровольно и практически бесплатно предоставляет информацию, представляющую оперативный интерес, должностному лицу оперативно-розыскного органа или иным способом оказывает содействие в решении задач оперативно-розыскной деятельности; 2) содержатель явочной квартиры – лицо, которое, являясь собственником (ответственным квартиросъёмщиком) отдельного жилого помещения, добровольно на условиях конспирации и обусловленной оплаты предоставляет его должностным лицам оперативно-розыскных органов и другим субъектам оперативно-розыскной деятельности для конспиративных встреч; 3) конфидент-контрактник (агент) – лицо, не являющееся штатным работником оперативно-розыскного органа, которое в соответствии с оперативно-



розыскным законодательством заключило контракт со взаимными правами и обязанностями с данным органом по инициативе и решению последнего о конфиденциальном постоянном сотрудничестве для достижения целей и решения задач, предусмотренных законодательством, регулирующим оперативно-розыскную деятельность; 4) резидент – уполномоченное лицо, руководящее агентурной сетью и направляющее её работу в пределах определённого региона [12, с. 68].

В государственных режимах с мощной клерикальной составляющей существует своя специфика работы с конфиденциантами. Так, например, в исламских государствах особый отпечаток на негласную работу накладывают нормы Корана и другие религиозные тексты. Р. Рахимзода по этому поводу замечает, что для обоснования допустимости использования информаторов с целью противодействия преступности и обеспечения безопасности общества и государства мусульманские юристы приводят отдельные ояты Корана, толкуя их достаточно рационально [13, с. 89].

У. Ходжаев утверждает, что использование информаторов и конфиденциальных источников – наиболее противоречивый и сложный вопрос в мусульманском праве. С одной стороны, доносительство считается аморальным поведением, а с другой – существует необходимость предупреждения преступлений и сохранения общественного порядка. По мнению мусульманских правоведов, помощь «в благочестии и богобоязненности» и является помощью в борьбе с преступностью и обеспечении безопасности общества и государства. Такое содействие, по их мнению, может быть предоставлено в различных формах: путём сотрудничества с органами власти в целях «предотвращения зла», предотвращением зла лично и тому подобное. А форма сотрудничества может быть любая: сообщение о совершении преступления (зла) по телефону, написание письма, личные разовые встречи с представителями власти, длительное гласное и негласное сотрудничество с органами правопорядка [14, с. 156].

В Великобритании для обозначения человеческих источников используется термин «негласный человеческий

разведывательный источник» (covert human intelligence source). Среди прочих в состав этой категории лиц входят информаторы. В британской полицейской науке под информатором понимают физическое лицо, предоставляющее информацию о преступлении или лицах, связанных с преступлением (не в качестве показаний свидетеля), эта информация предоставляется добровольно, за вознаграждение или без такового, а само лицо, предоставляющее информацию, может рассчитывать на неразглашение своих личных данных [4, с. 360]. При этом принято выделять информаторов и контакты. Контактном является лицо, которое в силу своей профессиональной позиции имеет возможность предоставлять полиции полезную информацию [4, с. 361]. Указанное разделение, очевидно, было использовано при проектировании дефиниций отечественных приказов в сфере оперативно-розыскной деятельности, в том числе и в части терминологического аппарата.

Авторы монографии «Оперативно-розыскная компаративистика» [6, с. 229–230] отмечают, что в деле источника (за исключением дел офицеров под прикрытием, для которых существует особый порядок ведения дела) указываются: оперативный псевдоним источника без указания сведений, раскрывающих его настоящую личность; настоящие личные данные источника (эти данные могут быть предоставлены исключительно лицам, которым разрешено с ними знакомиться в соответствии с законом); сведения о сфере применения источника (например, в борьбе с наркобизнесом), все санкции (в случае необходимости) на использование источника, управление им, продление срока его использования и т.д.; риск разоблачения источника; сведения о дате и обстоятельствах вербовки (в случае необходимости); личные данные руководителя и лица, контролирующего использование источника (контролёра); сведения о всех контактах источника с государственным органом, у которого он находится в связи; подробная информация о задачах, которые поручались источнику его руководителем и/или контролёром; записи о всех сведениях, предоставленных источником; записи о разведывательной пригодности этой информации; замечания

к работе источника и предоставленной им информации; сведения о материальном вознаграждении или других выгодах (например, смягчение наказания в случае, если источником было совершено преступление), которые получил источник за сотрудничество; любая информация, касающаяся безопасности источника, которая может повлиять на правомерность его использования и подтверждения того, что эта информация была рассмотрена соответствующим офицером и на её основании принято решение; основания для отказа в выдаче санкции на использование или продолжение использования источника.

Работу с конфиденциантами в Великобритании курирует специальный контролёр, который занимает должность Детектива-инспектора. Указанное лицо согласовывает встречи с конфиденциантом и осуществляет общий контроль отношений между конфиденциантом и его руководителем. Выше в цепочке находится Дивизионный уголовный менеджер, который осуществляет контроль за информаторами по линии работы и санкционирует проведение им выплат. Отдельное лицо – Детектив-суперинтендант заведует реестром всех информаторов [4, с. 370–371].

Вообще вопрос контроля конфиденциантов является крайне важным с точки зрения уменьшения рисков и обеспечения безопасности оперативных подразделений. И как отмечает Г. Маркс, контроль за конфиденциантом является сложной задачей. Среди причин этого автор среди прочего называет крайне редкое присутствие информаторов в судебных заседаниях и необязательность свидетельствования информатора в суде [15, с. 416].

Мексиканские учёные на примере изучения опыта полицейской деятельности своей страны подчёркивают, что не существует конфиденциантов широкого профиля. Соответствующие специализации включают торговлю наркотиками, торговлю людьми, автоугоны и т.п. Соответственно, для каждой специализации существуют свои методы контроля со стороны правоохранительных органов, которые часто применяются в комплексе [16, с. 122–123]. Описанные методы контроля подразделяются на:

1. Не содержащие угрозы наступления негативных последствий:



финансовый (в Мексике информатор может получить или денежное вознаграждение, или часть средств, конфиденциальных по результатам его сотрудничества); моральный, основанный на внутренних убеждениях информатора, например, не участвовать в насильственных или наркопреступлениях и т.п.; эмоциональный, который предполагает определённую эмоциональную связь информатора и правоохранителя, благодаря которому правоохранитель выступает как бы защитником информатора.

2. Содержащих угрозу наступления негативных последствий: содействие в защите от кого-то. При этом взамен получается информация оперативно-розыскного характера. Такой метод контроля часто применяется совместно с ранее приведённым эмоциональным; разрешительный, который заключается в непринятии мер правоохранительными органами в отношении отдельных видов неправомерной деятельности лица, предоставившего правоохранителям оперативно значимую информацию; принудительный предусматривает запугивание информатора.

Вторая группа методов наиболее часто стимулирует получение правоохранительными органами недостоверной информации из-за необходимости предоставления хотя бы какой-то информации информатором во избежание негативных последствий.

Как показывает зарубежная и отечественная практика, мотивами для согласия лица на сотрудничество с правоохранительными органами, как правило, становятся получение материальной выгоды или возможность избежать уголовного наказания. В то же время зарубежные исследователи именно последний мотив называют встречающимся чаще всего [17, с. 618]. Такое утверждение не совсем согласуется с результатами проведённого нами опроса украинских оперативных сотрудников, однако данная ситуация возможна из-за разницы менталитета, уровня доходов, организации правоохранительной системы и т.д.

В странах Европы и США основная масса информаторов в той или иной форме получает материальную выгоду от сотрудничества с правоохранительными органами. Причём наблюдается тенденция к увеличению

ассигнований на работу с конфиденциантами. Значительное увеличение выплат в США в 90-х годах XX в., по утверждению Г. Маркса, даже привело к появлению нового класса – суперинформаторов [18, с. 200].

Интересно отметить, что при выплате вознаграждения информаторам британским полицейским рекомендуют выплачивать его мелкими купюрами, что делает его визуально больше и на подсознательном уровне влияет на уровень удовлетворения информатора полученной наградой [4, с. 375].

Выводы. В результате проведённого анализа удалось сравнить отдельные аспекты работы с конфиденциантами в ряде стран. В целом общие черты организации работы с конфиденциантами схожи во всех исследованных странах: существует определённое разделение конфиденциантов на категории, организация работы с каждой категорией предполагает среди прочих шагов обеспечение контроля, который является важным элементом негласной работы, основными мотивами работы конфиденциантов являются материальный и возможность смягчения или освобождения от наказания. Показательно, что в более демократических странах вопросы конфиденциального сотрудничества детальнее урегулированы в открытых нормативно-правовых актах и, соответственно, более часто освещаются в научной литературе.

Список использованной литературы:

1. Кислий А.М. Сприяння громадян оперативним підрозділам органів внутрішніх справ як окрема наукова теорія оперативно-розшукової діяльності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2010. Вип. 23. С. 37–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2010_23_4 (дата обращения: 02.06.2019).
2. Dodge M. Juvenile police informants: Friendship, persuasion, and pretense. *The Justice Professional*. 2001. № 1(14). Pp. 3–18. DOI: 10.1080/1478601X.2001.9959607.
3. Miller J.M. Becoming an Informant. *Justice Quarterly*. 2010. № 28. Pp. 203–220. DOI: 10.1080/07418825.2010.506881.

4. Innes M. ‘Professionalizing’ the Role of the Police Informant: The British Experience. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*. 2000. № 9(4). P. 357–383. DOI: 10.1080/10439463.2000.9964823.

5. Manzhai O.V. Special Investigation Activity Comparative Studies. *Internal Security*. 2015. № 1(7). P. 19–37.

6. Оперативно-розшукова компаративістика : монографія / О.М. Бандурка, М.М. Перепелиця, О.В. Манжай, В.В. Шендрик. Харків : Золота миля, 2013. 352 с.: іл.

7. Khalil A. Knock, Knock. Who’s There?: Undercover Officers, Police Informants, and the “Consent Once Removed” Doctrine. *Seton Hall Law Review*. 2011. № 41. P. 1569–1597.

8. Maclin T. Informants and the Fourth Amendment: A Reconsideration. *Washington University Law Review*. 1996. № 74(3). Pp. 573–635.

9. Rebeil M.A. The Undisclosed Informant and the Fourth Amendment: A Search for Meaningful Standards. *Yale Law Journal*. 1972. № 81(4). Pp. 703–725.

10. Ross J.E. Tradeoffs in Undercover Investigations: A Comparative Perspective. *The University of Chicago Law Review*. 2002. № 69(3). Pp. 1501–1541.

11. Мусієнко І.І., Гречин Є.Є. Інститут конфіденційного співробітництва у США: організаційно-правовий аспект. *Проблеми законності*. 2015. № 131. С. 133–144.

12. Халиков А.Н., Яковец Е.Н., Журавленко Н.И. Юридическое, техническое и информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности : учебное пособие / под ред. А.Н. Халикова. Москва : Юрлитинформ, 2010. 472 с.

13. Рахимзода Р.Х. Исламское право и оперативно-розыскная политика. *Мир политики и социологии*. 2016. № 7. С. 81–92.

14. Ходжаев У.Т. Оперативно-розыскная деятельность и содействие лиц в борьбе с преступностью в мусульманском праве. *Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия общественных наук*. 2016. № 1(66). С. 151–161.



15. Marx G.T. The New Police Undercover Work. *Urban Life*. 1980. № 8(4). P. 399–446.

16. Fondevila G. Controlling the Madrinas: the Police Informer Management and Control System in Mexico. *The Police Journal*. 2013. № 86. Pp. 116–142. DOI: 10.1350/поjo.2013.86.2.624.

17. Swanson Ch.M.R., Chamelin N.C., Territo L., Taylor R.W. Criminal investigation, Twelfth edition. New York : McGraw-Hill Education, 2019. 774 p.

18. Marx G.T. Some Reflections on Undercover: Recent Developments and Enduring Issues. *Crime, Law and Social Change*. 1992. № 18. P. 193–217.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Манжай Александр Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры информационных технологий и кибербезопасности факультета № 4 Харьковского национального университета внутренних дел;

Давыдюк Вадим Николаевич – кандидат юридических наук, докторант кафедры оперативно-розыскной деятельности и раскрытия преступлений факультета № 2 Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Manzhay Aleksandr Vladimirovich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Information Technologies and Cybersecurity of Faculty № 4 of Kharkiv National University of Internal Affairs

solist@ukr.net

Davydyuk Vadim Nikolayevich – Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate at the Department of Operative and Search Activity and Crime Detection of Faculty № 2 of Kharkiv National University of Internal Affairs

УДК 342.1(477)

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ УКРАИНЫ

Андрей НАДУТЫЙ,

преподаватель кафедры тактической и специальной физической подготовки Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются особенности правового обеспечения территориальной целостности Украины во времена тяжелых испытаний ее государственности, вызванных внешней агрессией и аннексией части ее территории.

Автор отмечает, что в современных реалиях именно правовые механизмы обеспечения территориальной целостности Украины оказались наиболее действенными, поскольку позволили должным образом апеллировать к влиятельным международным организациям. А это, в свою очередь, обусловило широкую поддержку Украины со стороны мирового сообщества.

Подчеркивается роль национальных, в том числе конституционно-правовых актов, как основы для судебной защиты от посягательств на территориальную целостность внутри государства. Доказывается, что именно меры международно-правового характера являются приоритетными при цивилизованном подходе к решению проблемы обеспечения территориальной целостности Украины как на региональном, так и на универсальном уровне.

Ключевые слова: территориальная целостность, правовое обеспечение, государства, сецессия, сепаратизм, аннексия, национальная безопасность.

SPECIFIC FEATURES OF LEGAL PROVISION OF TERRITORIAL INTEGRITY OF UKRAINE

Andrey NADUTYY,

Lecturer at the Department of Tactical and Special Physical Training of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author of the article studies the peculiarities of the legal provision of the territorial integrity of Ukraine during tough time of its statehood, caused by external aggression and annexation of the part of its territory.

The author notes that the legal mechanisms of ensuring the territorial integrity of Ukraine in modern realities proved to be most effective, since they allowed to appeal properly to influential international organizations. And this, in turn, resulted in widespread support to Ukraine by the international community.

The role of national, in particular constitutional and legal acts as the basis for judicial protection against attacks on territorial integrity within the country is emphasized. It is proved that the measures of international and legal nature are priorities in the civilized approach to solving the problem of ensuring the territorial integrity of Ukraine both at the regional and at the universal levels.

Key words: territorial integrity, legal provision, state formation, secession, particularism, annexation, national security.

Постановка проблемы. Проблематика обеспечения территориальной целостности уже существующих государств в начале XXI века выступает одним из глобальных вызовов для всего мирового сообщества. Стремительное развитие сепаратизма и регионализации на политически красивом фоне интеграционных и глобализационных процессов создало, по сути, новую государственную реальность, в основе которой

опять просматривается право силы, а не сила права, что усугубляет уже существующие и создает дополнительные угрозы мировому порядку, одновременно указывая на его институционно-правовую слабость и уязвимость.

На этом неутешительном фоне, как показала практика, обеспечение территориальной целостности Украинского государства становится непростой и незаурядной задачей общественно-



политического и, в первую очередь, правового характера. Правовые особенности обозначенной проблематики включают как общетеоретические (концептуальные), так и практические аспекты, и охватывают не только национальный, но и международный (как региональный, так и универсальный) уровни.

Актуальность темы обуславливается необходимостью осуществления надлежащего правового регулирования и обеспечения единства и территориальной целостности Украины во времена тяжелых испытаний ее государственности, вызванных внешней агрессией и аннексией части ее территории.

Добавляет актуальности выбранной теме исследования и отсутствие единого нормативно-правового акта, который закрепил бы основные аспекты территориального устройства государства, стал бы основой территориально-политической организации страны, выступая необходимым условием формирования и осуществления государственной региональной политики, внедрения административно-территориальной реформы с целью сбалансирования регионального развития и повышения жизненного уровня населения.

При этом надо принять во внимание, что приобретенный в годы независимости опыт развития Украины убедительно свидетельствует о невозможности реформирования любых общественных отношений без должного научного обоснования, прогностических предположений, разработки новейших общественных методологий и теорий. Поэтому любым практическим шагам по обеспечению территориальной целостности должны предшествовать комплексные научные исследования, выполненные именно в рамках юридической науки.

Анализ исследований и публикаций. Соотношение понятий «территориальная целостность» и «территориальная неприкосновенность» в уголовном праве Украины исследовали Н. Рубашенко [1] и Д. Зоренко [2]. Соблюдение принципов территориальной целостности и нерушимости границ в международном праве стало предметом диссертационного исследования Т. Цимбривского [3]. Современные тенденции межгосударственного противоборства и стратегии государ-

ственного реагирования на угрозы территориальной целостности Украины анализировали М. Шевченко, О. Давыденко, В. Соколов, В. Курганевич, В. Масовец [4]. Необходимость защиты государственного суверенитета и территориальной целостности как стратегическую цель политики национальной безопасности Украинского государства рассматривает В. Антонов [5].

Выделение нерешенных ранее частей проблемы. Такой широкий перечень исследователей вовсе не свидетельствует о надлежащей научной разработке проблемы правового регулирования проблематики территориальной целостности Украины, а недостаточность имеющихся исследований не позволяет выяснить, в частности, особенности ее правового обеспечения как неотъемлемой части механизма гарантирования территориальной целостности государства. Невыясненными до конца остаются и возможности обеспечения территориальной целостности Украины нормами международного права и положениями национального, в том числе конституционного и уголовного законодательства.

Целью статьи является выяснение особенностей правового обеспечения территориальной целостности Украины и выработка действенных практических рекомендаций по улучшению имеющегося правового регулирования.

Изложение основного материала. Определяя основные принципы территориального устройства Украины, Конституция Украины от 28 июня 1996 года в статье 132 устанавливает, что территориальное устройство Украины основывается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности и социально-экономического развития регионов, с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций [6]. То есть территориальная целостность Украины охватывает собой две конституционно определенные составляющие территориального устройства – единство и целостность государственной территории.

Единство территории означает взаимосвязь между ее составляющи-

ми – административно-территориальными единицами. Опираясь на этот принцип, государство обеспечивает единство путем определения общих внешних границ, которые определяют территорию государства, а также внутреннюю интеграцию административно-территориальных единиц. Однако современные военно-политические угрозы нарушают данный принцип, что проявляется во внешней агрессии в отношении Украины со стороны Российской Федерации, аннексии этим государством уникальной административно-территориальной единицы унитарного Украинского государства – Автономной Республики Крым, и инспирации сепаратистского движения в некоторых областях Украины, что привело к вооруженному противостоянию в Луганской и Донецкой областях.

Указанные обстоятельства указывают на нарушение и второй задекларированной конституционной характеристики территориального устройства Украины – целостности государственной территории. Данный признак государства выражается в ее устойчивости, стабильности, внутренней упорядоченности, организованности, согласованности политической системы. Целостность государства – это одна из основ политической власти, способ организации, разграничения, сочетания, согласования социальных потребностей и интересов. Нельзя говорить о целостности в тех государствах, где отсутствует социальное равновесие, стабильность общественных отношений, единство экономического, политического, правового, территориального пространства. Обеспечение своей целостности является также принципом государства, выражающимся в ряде его функций, направленных на охрану единого экономического, политического, территориального, правового пространства на всей территории страны. В соответствии с этим различают и виды целостности, среди которых особая роль принадлежит целостности территориальной [7, с. 150].

Именно Конституция Украины, как ее Основной Закон, является базовым нормативно-правовым актом, который формирует систему территориального устройства Украины и выступает императивным правовым инструментом, определяющим целостность и неприкосновенность (статья 2),



систему территориального устройства Украины (ст.ст. 132, 133) и изменение границ Украины (статья 73). Так, статья 73 устанавливает, что исключительно всеукраинским референдумом решаются вопросы об изменении территории Украины.

Вопреки этому весной 2014 года в условиях вооруженного вторжения и под силовым давлением и путем фальсификаций результатов голосования Автономная Республика Крым была отделена от территории Украины и в дальнейшем включена в состав государства-агрессора – Российской Федерации. Нарушение конституционных норм Украины и другого законодательства, а также нарушение норм международного права не дает оснований Украине и цивилизованным странам мира признать данную аннексию правомерной.

Территория Украины, на которую могут быть направлены противоправные действия, очерченная государственной границей Украины, определяется Конституцией и законами Украины, а также международными договорами Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины. Вместе с тем, по мнению А.В. Лисничука, апелляция к незыблемости уже существующей границы сопровождалась высокой степенью условности – на момент принятия Конституции многокилометровые отрезки границы Украины с такими соседями, как Россия, Беларусь, Молдова, Румыния, не были делимитированы и демаркированы. Он констатирует, что в тексте Основного закона «территориальная целостность» еще несколько раз используется, в большинстве случаев выступая в смысловой паре с понятием суверенитета. Отдельно он вспоминает статью 17, где защита территориальной целостности называется одной из «важнейших функций государства, делом всего Украинского народа», а также статью 157, запрещающую изменение Конституции в ряде случаев, среди которых – и тот, когда они могут быть направлены на нарушение территориальной целостности Украины [8, с. 67].

Уголовный кодекс Украины в ч. 2 ст. 110 предусматривает наказание за «посягательство на территориальную целостность и неприкосновенность Украины» [9]. На первый взгляд может показаться, что название ст. 110 УК «Посягательство на территориальную

целостность и неприкосновенность Украины» указывает на «территориальную целостность Украины» и какую-то неопределенную «неприкосновенность Украины», однако согласны с М.А. Рубашенко в том, что общепринятое понимание неприкосновенности определенного государства как территориальной неприкосновенности указывает на то, что ст. 110 УК предназначена охранять именно целостность и неприкосновенность территории Украины [1, с. 223]. Собственно, через законодательство, через юридический дискурс закрепляется значение территориальной целостности как качества, которое нуждается в охране и должно охраняться в обязательном порядке.

Учитывая это, следует также констатировать, что конституционно определенные основы территориальной целостности Украины, которые были нарушены в связи с аннексией Автономной Республики Крым в марте 2014 года, не изменяют статуса этих территорий в свете норм международного права. Как отмечает И.А. Мамонтов, неизменность данного статуса подкрепляется, в первую очередь, системой заключенных российско-украинских договоров [10, с. 284], непризнанием мировым сообществом данного акта аннексии, который противоречит Конституции Украины и международным принципам и нормам.

Территориальная целостность и политическая независимость являются категориями, которые сегодня положены в основу существующей международной системы, а Устав ООН провозглашает, что государства – члены международного сообщества должны «воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или применения силы против территориальной целостности или политической независимости любого государства» [11]. В то же время Устав ООН не ввел системы гарантирования территориальной целостности на уровне международного сообщества. Несмотря на то, что была создана система коллективной безопасности, центром которой стал Совет Безопасности ООН, ее эффективность часто нивелируется правом вето постоянных членов [12 с. 98], в частности Российской Федерации.

Несмотря на это, российские ученые отмечают, что «любое нарушение

территориальной целостности не может быть признано правомерным сначала. Территория государства не должна быть объектом военной оккупации, явившейся результатом применения силы в нарушение положений Устава ООН. Территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения. Никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться законными» [13, с. 246]. Однако на практике внешняя политика Российской Федерации идет вразрез с позициями исследователей конституционно-правовых и международно-правовых гарантий территориальной целостности других государств. Эти гарантии обеспечиваются в первую очередь недопустимостью сецессии – выхода территориального образования из состава государства.

В то же время юридическая допустимость сецессии не означает права на сецессию конкретных субъектов. На уровне политических диспутов часто отождествляют допустимость сецессии и право выхода из состава государства конкретного субъекта. Допустимость сецессии означает предоставление населению территориального образования возможности инициировать вопрос об отделении, требовать его рассмотрения компетентными органами, использовать законные средства для достижения желаемого правового результата. Право на сецессию конкретного субъекта означает разрешение на односторонний выход из состава государства [14, с. 47].

Признание права на сецессию в значении отделения части государства деформирует представление о ее суверенной природе. Но история и современная практика свидетельствует о возможности сецессии. Конституции современных государств допускают такую возможность [15, с. 7]. Законодательно допускается возможность выхода провинции из состава Канады. В 1998 году Верховный суд Канады признал противоречащим Конституции только односторонний выход из состава конфедерации (Конституция такой возможности не предусматривает) и отметил необходимость прохождения процедуры принятия конституционной поправки, то есть получения согласия федерального парламента и легислатур



двух третей провинций. Такая правовая позиция нашла свое отражение в Акте «О реализации требований ясности, изложенных Верховным судом Канады в связи с делом о суверенитете Квебека» от 29 июня 2000 года [16].

В конституционном законодательстве может быть предусмотрено право территориального образования инициировать вопрос о выходе при условии, что такой выход сопровождается положительными решениями, которые приняты от имени других территориальных образований и государства в целом. Такой подход также нельзя назвать широко применяемым. Примером его является п. «Д» ст. 49 Конституции РСФСР 1918 года, где допускалось «признание выхода из состава РФ отдельных ее частей» Всероссийским Съездом Советов и ВЦИК Советов [17].

Для Украины принцип территориальной целостности приобрел сакральное значение. Это обстоятельство вызывает одобрение на фоне угроз существованию целостного государства. Поэтому сепессию как механизм правового регулирования можно рассматривать согласно двум подходам: как юридический факт, вызывающий изменение территориальной сферы влияния и остановки действий многих источников права и правоотношений (отношений гражданства, отношений по поводу реализации права собственности), а также возникновение новых правоотношений; как правовой результат, условием получения которого является изменение правового статуса всех субъектов и правового режима объектов, вызванное потерей государством суверенитета над частью своей территории. Поэтому мы согласны с А.В. Стоговой в том, что представление об отделении территориальной общины от государства согласно второму подходу может служить определенной гарантией сохранения территориального единства [14, с. 47–49].

Выводы и предложения.

1. В современных реалиях именно правовые механизмы обеспечения территориальной целостности Украины оказались наиболее действенными, поскольку позволили должным образом апеллировать к влиятельным международным организациям. А это, в свою очередь, обусловило широкую поддержку Украины со стороны мирового сообщества.

2. Особая роль в правовом обеспечении территориальной целостности Украины принадлежит Конституции Украины и другим конституционно-правовым актам, которые являются основой для судебной защиты от посягательств на территориальную целостность внутри государства. Данный механизм состоит из конституционно-правовых гарантий единства, целостности и неприкосновенности территории Украины, а также легитимного конституционно урегулированного порядка изменений государственной границы.

Обеспечение территориальной целостности Украины осуществляется также Уголовным кодексом Украины и другими нормативно-правовыми актами. Несмотря на это, необходимо признать, что территориальная целостность Украины в последнее время стала реальной политической и международно-правовой проблемой.

Политической эта проблема является в контексте осуществления территориальных посягательств и инспирации сепаратистского движения на осуществление сепессии украинских территорий Российской Федерацией.

Международно-правовой проблема территориальной целостности стала в условиях непризнания отдельными странами мира аннексии Крыма и сепаратистских мероприятий в Донецкой и Луганской областях с осуждением участия российских военных формирований в вооруженном противостоянии на юго-востоке Украины.

3. Меры международно-правового характера являются приоритетными при цивилизованном подходе к решению проблемы обеспечения территориальной целостности Украины как на региональном, так и на универсальном уровне. В частности, например, внесение изменений в Устав ООН об отмене единодушного принятия решений Советом безопасности ООН позволит принять решение этой организации о вводе миротворческого контингента ООН в зону конфликта в Украине.

4. Исследование возможностей по принятию подобных решений представляется перспективным с точки зрения дальнейших исследований международно-правовых механизмов обеспечения территориальной целостности современных государств.

Список использованной литературы:

1. Рубашенко М. Співвідношення понять «територіальна цілісність» та «територіальна недоторканність» у кримінальному праві України (ст. 110 КК). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. : Право.* 2014. Вип. 26. С. 223–226.

2. Зоренко Д. Щодо вживання понять «територіальна цілісність» та «територіальна недоторканність» у назві статті 110 Кримінального кодексу України. *Форум права.* 2017. № 2. С. 59–65.

3. Цимбрівський Т. Дотримання принципів територіальної цілісності та непорушності кордонів у міжнародному праві [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ. 2008. 20 с.

4. Шевченко М. Сучасні тенденції міждержавного протиборства та стратегії державного реагування на загрози територіальній цілісності України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2017. № 9.

5. Антонов В. Захист державного суверенітету та територіальної цілісності Української держави як стратегічна мета політики національної безпеки. *Держава і право : збірник наукових праць / Ін-т держави і права імені В.М. Корещького НАН України.* Київ, 2011. Вип. 52 : Юридичні і політичні науки. С. 159–163.

6. Конституція України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

7. Цимбалістий Т. До питання про принципи міждержавних відносин з прикордонних питань. *Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮІ ТАНГ.* Тернопіль. 2002. Вип. 4. С. 150–158.

8. Лісничук О. «Територіальна цілісність» у дискурсі національних інтересів України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України.* Київ. 2009. Вип. 44 (підсерія «Курасівські читання»). С. 65–72.

9. Кримінальний кодекс України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/paran698#n698>.

10. Мамонтов І. Правові особливості «Харківських угод» від 21 квітня



2010 року. *Закарпатські правові читання. Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених та студентів (25-27 квітня 2014 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет*; за заг. ред. В.І. Смоланки, М.В. Оніщука, Я.В. Лазура, О.Я. Рогача, І.М. Полужина. Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2014. Т. 1. С. 284–287.

11. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_010.

12. Алямкін Р. Сила права, право сили: територіальна цілісність держав у сучасному світі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 96–99.

13. Остроухов Н. Территориальная целостность государств и ее обеспечение: теоретико-правовые и международно-правовые измерения. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. Москва. 2013. № 3. С. 244–254.

14. Стогова О. Сецесія територіальних утворень. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна «Питання політологія»*. 2014. № 1111. С. 46–52.

15. Лексин И. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты. *Государство и право*. 2012. № 2. С. 5–14.

16. Clarity Act (An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference). S.C. 2000. P. 26.

17. Конституція РРСФР 1918 року. URL: <http://studies.in.ua/ru/istoriya-gosudarstva-i-prava-zar-h-stran-shpargalk/3825-konstitucya-rrsfr-1918-roku.html>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Надутьий Андрей Валерьевич – преподаватель кафедры тактической и специальной физической подготовки Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nadutyu Andrey Valeryevich – Lecturer at the Department of Tactical and Special Physical Training of Kharkiv National University of Internal Affairs

andrey.v.777@gmail.com

УДК 342.722

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Наталія ПАЛІЙ,

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

АННОТАЦИЯ

Целью статьи является анализ правового регулирования гендерных отношений в Украине, в частности, анализ правового регулирования противодействия дискриминации женщин из уязвимых групп, исследование нормативно-правовой базы, которая формирует основу для определения дискриминации в отношении женщин, методов и средств борьбы с дискриминацией. Нормы права, которые регулируют противодействие дискриминации женщин из уязвимых групп, требуют детального изучения с целью внесения необходимых изменений в существующие нормативно-правовые акты. Проведение соответствующих исследований способствует эффективному внедрению существующих механизмов и является важным для понимания необходимых изменений. Важным аспектом достижения целей, установленных международными документами и национальным законодательством в области борьбы с дискриминацией в отношении женщин, является анализ практической реализации текущей политики и реализации заявленных программ и мер.

Ключевые слова: дискриминация женщин, женщины из уязвимых групп, гендерные отношения, борьба с дискриминацией, гендерное равенство, право на недискриминацию.

LEGAL REGULATION OF GENDER RELATIONS IN UKRAINE

Nataliya PALIY,

Postgraduate Student at the Department of Theory of State and Law of
Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes legal regulation of gender relations in Ukraine, in particular, an analysis of the legal regulation of combating discrimination against women from vulnerable groups. The study purpose is the analysis of the legal and regulatory framework, which forms the basis for determining discrimination against women, methods and means of combating discrimination.

The legislation that regulates the prevention of discrimination against women from vulnerable groups requires detailed study in order to make the necessary changes and amendments to the existing legal acts. Conducting the relevant research contributes to the effective implementation of existing legal mechanisms and is important for understanding of the necessary changes. An important aspect of achieving the goals set by the international documents and the national legislation of a separate country in the field of combating discrimination against women is the analysis of practical implementation of the current policies and implementation of the programs and measures declared.

Key words: discrimination against women, women from vulnerable groups, gender relations, combating discrimination, gender equality.

Постановка проблеми. В наше время дискриминация женщин имеет место в экономической, политической, культурной сферах нашей жизни, и особенно в повседневной жизни. В то же время в Украине достаточно низкий уровень понимания населением гендерных проблем. Особенно это касается прав женщин из уязвимых групп, а именно: внутренне перемещённых женщин и девушек, женщин,

проживающих в сельской местности, женщин-ромов, женщин с инвалидностью, женщин, больных ВИЧ/СПИД. Внедрение европейских стандартов равенства носит в основном декларативный характер.

Актуальность темы. Проблемы правового регулирования и защиты прав женщин в Украине остро стоят по отношению ко всем женщинам, но наиболее актуальными они являются



для женщин из уязвимых групп. Особенно насущными и важными являются вопросы доступа к надлежащему уровню медицинского обслуживания, низкий уровень представленности женщин в жизни территориальных общин, вопрос домашнего насилия, вопрос самореализации женщин в сельской местности в связи с наличием трудовой дискриминации и двойной нагрузкой домашними делами, предвзятое отношение к женщинам-ромам со стороны части общества, что приводит к дискриминации в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, вопрос отсутствия психологической поддержки внутренне перемещённым лицам, проблемы, которые возникают у женщин-инвалидов в связи с непригодностью зданий для беспрепятственного передвижения таких лиц и прочее. По таким категориям лиц дискриминация может содержать признаки множественности, а именно усиливаться признаками этнической принадлежности, инвалидности, возраста и тому подобное. Именно для женщин из уязвимых групп обеспечение равенства прав является особенно важным. Но несмотря на важность вопроса, законодательство Украины не в полной мере совершает надлежащее правовое регулирование в данной сфере. Именно поэтому научная составляющая имеет крайне важное значение для практической реализации установленных законодательством норм и внесения необходимых изменений в существующие нормативно-правовые акты.

Состояние исследования. В течение 1999–2000 годов в рамках Программы равных возможностей Программы развития ООН в Украине учёными и представителями общественных организаций была осуществлена гендерная экспертиза отдельных отраслей украинского законодательства: трудового, международного, конституционного, социального и т. д. Вопросы гендерного регулирования исследовали такие учёные, как: Н. Онищенко, В. Бутенко, Т. Дидыч, П. Корниенко, Н. Пархоменко, Т. Мельник, К. Левченко, Н. Болотина, З. Ромовская, А. Олейник, В. Буроменский и другие.

Вопросам гендерного равенства в Украине посвящены сборники: «Гендерный паритет в условиях развития современного украинского общества»

[1], «Гендерное развитие в Украине: реалии и перспективы» [2], «Женщина в Украине» [3], «Женщины в политике: международный опыт для Украины» [4] и др.

Безусловно, анализ существующего законодательства и проведение соответствующих исследований способствует эффективному внедрению существующих механизмов и является важным для понимания необходимых изменений. В то же время вопросы правового регулирования противодействия дискриминации женщин из уязвимых групп требуют отдельного исследования и детального рассмотрения каждой отдельной категории.

Целью и задачей статьи является исследование правового регулирования гендерных отношений в Украине, в частности, правового регулирования противодействия дискриминации женщин из уязвимых групп.

Изложение основного материала. Правовое регулирование гендерных отношений является самым эффективным способом из всех способов влияния на предотвращение дискриминации и её устранение. Это обусловлено тем, что только правовое регулирование предусматривает как превентивные меры, так и ответственность за нарушение прав женщин в разных сферах отношений.

Гендерное законодательство Украины состоит из международных нормативно-правовых актов, ратифицированных Верховной Радой Украины, и национального законодательства, принятого на основании международных норм. Представляется, что именно национальное законодательство может учитывать все особенности отношений в стране, появления категорий лиц, нуждающихся в особой защите, не свойственных другим странам. В Украине такими лицами являются внутренне перемещённые лица, что обусловлено военными действиями, лица с инвалидностью, женщины-матери, жены и прочие, потерявшие родных в результате военных действий. Как показывает практика, существующего законодательства, в том числе и отраслевого, недостаточно для полной защиты гендерных прав этих категорий лиц.

Право на недискриминацию является основополагающим правом и закреплено в ряде международных докумен-

тов. Однако особенности реализации этого права все же требуют детального изучения и осознания возможностей практической реализации этого права каждой отдельной страной. Говоря о правовых аспектах противодействия дискриминации в Украине, в первую очередь нужно обратить внимание на международные стандарты, в частности Конвенцию Организации Объединённых Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [5] и Европейскую конвенцию по правам человека [6], которые декларируют равные права и возможности между женщинами и мужчинами. Статья 1 Европейской конвенции по правам человека гарантирует права и свободы, которые распространяются на каждого, кто находится под юрисдикцией 47 государств-членов Совета Европы. Принцип недискриминации по признаку пола гарантируют статья 14 и Протокол 12 к Конвенции. Кроме того, Европейская социальная хартия [7] устанавливает реализацию экономических и социальных прав без дискриминации. Также Совет Европы в своих ключевых конвенциях и рекомендациях Комитета министров, Парламентской ассамблеи и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы устанавливает отсутствие дискриминации по признаку пола как одно из основных прав человека. Действенным механизмом практической реализации закреплённых в Конвенции норм является разработка и внедрение Стратегии гендерного равенства Совета Европы на соответствующие годы. Так, согласно Стратегии гендерного равенства Совета Европы на 2018–2023 годы для реализации миссии Совета Европы по защите прав человека и поддержки демократии и обеспечения принципа верховенства права необходимым элементом является достижение гендерного равенства [8, с. 5].

Нормативно-правовая составляющая является первоочередной основой для закрепления прав и свобод женщин. Государства-подписанты международных конвенций в области прав человека берут на себя обязательства противодействовать дискриминации во всех её формах и проявлениях, в том числе дискриминации по признаку пола. Такие принципы включают в себя все международные соглашения



в области прав человека, в частности, Всеобщую декларацию прав человека [9], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [10], Международный пакт о гражданских и культурных правах [11]. Некоторые международные документы полностью посвящены вопросам регулирования противодействию дискриминации по отношению к женщинам, в частности, Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [5].

Ещё одним международным документом, который регулирует отношения в сфере гендерного равенства, является Пекинская декларация, принятая на 16 пленарном заседании 15 сентября 1995 года [12]. Особенностью Пекинской декларации является то, что документ определяет категории женщин, которые требуют особенной степени защиты, в частности, женщины, которые проживают в сельской местности, женщины с инвалидностью, женщины-ромы.

Правительства, принимающие участие в четвертой Всемирной конференции по положению женщин, в том числе Украина, заявили, что «они исполнены решимости: содействовать достижению женщинами экономической независимости, включая занятость, и положить конец перманентному и усиливающемуся бремени нищеты, которое несут женщины, путём устранения структурно обусловленных причин нищеты на основе преобразования экономических структур, предоставления всем женщинам, в том числе живущим в сельских районах, как важнейшим участникам развития, равного доступа к производственным ресурсам, возможностям и государственным услугам; наращивать усилия по предоставлению равных возможностей пользоваться всей совокупностью прав человека и основных свобод всем женщинам и девочкам, которые сталкиваются с комплексом барьеров, препятствующих расширению их прав и улучшению положения ввиду таких факторов, как расовая принадлежность, возраст, язык, этническая принадлежность, культура, религия, инвалидность или принадлежность к коренному народу».

Книга «Гендерное развитие в Украине: реалии и перспективы» посвя-

щена чрезвычайно важной и актуальной проблеме – развитию гендерных отношений и формированию политики равных прав и возможностей женщин и мужчин в Украине [2], в частности, уделяет внимание проблемам женщин, проживающих в сельской местности: «женщины, которые живут в сельской местности, несут тройной груз. Во-первых, они работают как наёмные работники на сельскохозяйственных предприятиях, во-вторых, трудятся в личных подсобных хозяйствах, и в-третьих, выполняют домашнюю работу и уход за детьми. Традиционное и патриархальное отношение мужчин к женщинам является главной причиной гендерного неравенства в сельской местности» [2, с. 7].

Также исследование «Расширение прав и возможностей женщин и девушек в сельской местности» [13], проведенное Группой ООН по гендерным вопросам, предоставляет статистику о том, что «каждая третья женщина в Украине живёт в сельской местности» [13, с. 2], что 48% женщин, которые живут в сельской местности, не имеют доступа к медицинским услугам, только 67% женщин, которые живут в сельской местности, имеют доступ к Интернету, 32% не имеют доступа к питьевой воде, 21% женщин имеют банковский счёт, женщины в сельской местности более подвержены гендерно-обусловленному насилию, чем женщины, которые живут в городе [13, с. 3].

Таким образом, можем прийти к выводу, что правовое регулирование гендерного равенства отдельных категорий женщин требует детального рассмотрения и законодательного утверждения их прав, учитывая особенности каждой из этих категорий.

На основании Пактов и Конвенций принимаются правила и рекомендации относительно практического применения закреплённых международными документами норм. Каждая страна берет на себя обязательства путём подписания международных конвенций, а также закрепления соответствующих норм в национальной Конституции и в нормах национального законодательства, что может положительно или отрицательно влиять на роль женщин.

Наиболее всеобъемлющим и важным международным документом является Конвенция Совета Европы по

предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (Стамбульская конвенция) [14]. Подписание странами Конвенции является индикатором борьбы с дискриминацией в стране. Безусловно, следует отметить, что Украина ведёт политику борьбы с дискриминацией и в 2011 году подписала Стамбульскую конвенцию, а также взяла на себя обязательства по ратификации указанной конвенции. Согласно исследованию, проведённому Советом Европы [15], именно насилие против женщин является критическим показателем того, как женщины воспринимаются обществом.

Равные права являются одним из признаков правового государства. Государство обязано обеспечивать соблюдение прав человека, предусмотренных международным законодательством. В отличие от других стран, в Основном Законе Украины есть прямая норма, а именно статья 24, которая предусматривает гендерное равенство.

«Граждане имеют равные конституционные права и свободы и равны перед законом.

Не может быть привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политическим, религиозным и другим убеждениям, полу, этническому и социальному происхождению, имущественному состоянию, месту жительства, по языковым или другим признакам.

Равенство прав женщины и мужчины обеспечивается следующим: предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей в общественно-политической и культурной деятельности, в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и вознаграждении за него; специальными мерами по охране труда и здоровья женщин, установлением пенсионных льгот; созданием условий, которые дают женщинам возможность сочетать работу с материнством; правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям» [16].

В то же время такие нормы имеют декларативный характер, если нет механизмов, которые обеспечивают их практическую реализацию.



Был принят Закон Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» от 08.09.2005 года № 2866-IV [17]. Закон определяет основные принципы государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей женщин и мужчин, механизмы обеспечения равенства таких прав, в частности, в сферах получения образования, работы в органах местного самоуправления, государственной службы, получении вознаграждения за труд, отношениях с работодателями, в социальной сфере и т. д. Предусмотрена также ответственность субъектов права за нарушение законодательства об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин.

Также свидетельством того, что для Украины вопрос гендерного равенства важный и актуальный, является принятие Закона Украины «О предотвращении и противодействии домашнему насилию» от 07.12.2017 № 2229-VIII [18]. Этот закон определяет организационно-правовые основы предотвращения и противодействия домашнему насилию, в том числе на основании пола, устанавливает основные направления реализации государственной политики в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию, направленные на защиту прав и интересов лиц, пострадавших от такого насилия. Принятие этого закона является чрезвычайно актуальным для современного общества, поскольку проблема домашнего насилия является одной из латентных проблем и требует не только принятия соответствующих нормативных актов, но и проведения разъяснительной работы с населением, в частности, разъяснения права на защиту как лицам, которые пострадали, так и с целью применения превентивных мер.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 апреля 2018 № 273 утверждена Государственная социальная программа обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2021 года (далее – Программа), целью которой является усовершенствование механизма обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин во всех сферах жизни общества, а также внедрение европейских стандартов равенства [19].

Программа предлагает «решить проблему недостаточного уровня внедрения принципа обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин путём применения комплексного подхода и осуществления мероприятий, направленных на выполнение приоритетов, одним из которых является: противодействие дискриминации по признаку пола и дискриминации более чем по одному признаку, в частности, усовершенствование механизма реализации права на защиту от дискриминации по признаку пола и дискриминации по нескольким признакам, одним из которых является признак пола, а также рассмотрение случаев такой дискриминации и принятие соответствующих мер по его результатам.

Сочетание политики гендерного интегрирования во всех сферах жизни и по всем направлениям общественного развития, а также улучшение положения женщин в тех сферах, где существует неравенство (в частности, обеспечение равных прав для женщин и мужчин, предоставленных им Конституцией Украины, расширение экономических возможностей для женщин в сферах занятости, развитие предпринимательского потенциала; устранение негативных гендерных стереотипов; учёт особых потребностей всех категорий женщин и мужчин независимо от расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, возраста, инвалидности, этнического и социального происхождения, гражданства, семейного и имущественного положения, места жительства, языковых или других признаков), является основой обеспечения гендерного равенства и устойчивого развития общества.

Выполнение Программы, кроме других возможностей, позволит создать комплексную систему реагирования на случаи дискриминации по признаку пола, дискриминации более чем по одному признаку, предотвратить такую дискриминацию и расширить перечень статистических показателей по признаку пола с разбивкой по другим основным признакам (возраст, место проживания, инвалидность, социально-экономический статус и т. п.) [20].

Совет Европы и Европейский Союз уделяют значительное внимание вопросам защиты прав и свобод наци-

ональных меньшинств, в частности, интеграции в общественную жизнь национального меньшинства ромов. Интеграция в украинское общество национального меньшинства ромов на сегодняшний день является социально значимым вопросом.

«Ромы в Украине имеют те же проблемы, что и представители национального меньшинства в других государствах Европы, в частности: низкий образовательный уровень, высокий уровень безработицы, неудовлетворительное состояние здоровья, отсутствие у большинства ромов документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданство, свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, низкий уровень жилищно-бытовых условий, наличие фактов предвзятого отношения к ромам» [20].

В связи с этим в Украине Указом Президента Украины от 08 апреля 2013 № 201/2013 утверждена Стратегия защиты и интеграции в украинское общество национального меньшинства ромов на период до 2020 года [20].

Поднимая вопрос этнического происхождения, следует обратить внимание на проблему дискриминации женщин-ромов. По отношению к таким категориям лиц дискриминация имеет признаки множественности, а именно усиливается признаками этнической принадлежности. Для женщин из уязвимых групп обеспечение равенства прав является особенно важным. На данный момент в законодательстве отсутствуют действенные механизмы защиты таких групп населения.

Выводы. В последние годы Украина взяла на себя ряд международных обязательств, среди которых обеспечение равных прав и возможностей женщин и мужчин имеют первостепенное значение. Наше государство избрало евроинтеграционное направление, подписало Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом, программу сотрудничества Украина–НАТО, взяло обязательства по ратификации Стамбульской конвенции, выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1325, Целей устойчивого развития и т. п.

В Украине есть законодательная основа для обеспечения гендерного равенства как на уровне национального, так и на уровне международного



законодательства. В то же время законодательство не в полной мере обеспечивает защиту отдельных категорий женщин, в частности тех, которые относятся к уязвимым группам. В частности, системный анализ теоретико-правовых аспектов путей противодействия дискриминации женщин из уязвимых групп и полученные новые теоретические выводы могут быть использованы для устранения имеющихся проблем.

Эффективность противодействия дискриминации женщин зависит от многих факторов, в том числе от полноты правового регулирования и в первую очередь на уровне национального законодательства. Именно национальные нормативные акты должны не только декларировать меры противодействия дискриминации, а также предусматривать меры по предотвращению дискриминации, ответственность лиц, совершающих её, а также материальное и социальное обеспечение и поддержку лицам, в отношении которых совершается дискриминация. Также особенно актуальными остаются разработка и внедрение способов реализации защиты прав уязвимых категорий населения, разработка критериев уязвимости.

Список использованной литературы:

1. Гендерный паритет в условиях развития современного украинского общества. Киев : Украинский институт социальных исследований, 2003. 130 с.
2. Гендерное развитие в Украине: реалии и перспективы / Шведское агентство по международному развитию (Sida) пер. М. Корчинский; подгот. Т. Мельник и др.; фото С. Пятерников. Москва : ЛОГОС, 2003. 104 с.
3. Женщина в Украине. *Межведомственный научный сборник*. Т. 30. Москва : НИИ «Проблем человека», 2004. 538 с.
4. *Женщины в политике: международный опыт для Украины* : сборник научных статей. Киев : Атика, 2006. 272 с.
5. Конвенция Организации Объединённых Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207.
6. Европейская конвенция по правам человека. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf.
7. Европейская социальная хартия. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
8. Стратегия гендерного равенства Совета Европы на 2018–2023 гг. URL: <https://rm.coe.int/prems-041318-gbr-gender-equality-strategy-2023-ukr-new2/16808b35a4>.
9. Всеобщая декларация прав человека. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
10. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
11. Международный пакт о гражданских и культурных правах. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
12. Пекинская декларация, принятая на 16 пленарном заседании 15 сентября 1995 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_507.
13. Расширение прав и возможностей женщин и девушек в сельской местности. Группа ООН по гендерным вопросам. 2018. URL: <http://www.un.org.ua/images/documents/4301/FACTSHEET%20Ukrainian.pdf>.
14. Конвенция Совета Европы по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (Стамбульская конвенция). URL: <https://rm.coe.int/168046253f>.
15. Региональное исследование «Представительство женщин в политике в странах восточного партнёрства». *Руководство Совета Европы для общественных организаций*. URL: <https://rm.coe.int/regional-study-on-women-political-representation-in-the-eastern-part/1680741a1f>.
16. Конституция Украины. *Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
17. Закон Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» от 08.09.2005 года № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.
18. Закон Украины «О предотвращении и противодействии домашнему насилию» от 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>.
19. Государственная социальная программа обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2021 года, утверждённая Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 апреля 2018 № 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-п>.
20. Стратегия защиты и интеграции в украинское общество национального меньшинства ромов на период до 2020 года, утверждённая Указом Президента Украины от 08 апреля 2013 № 201/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/2013>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Палий Наталия Олеговна – аспирантка отдела государства и права Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Paliy Nataliya Olegovna – Postgraduate Student at the Department of Theory of State and Law of Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

natali.paliy@gmail.com



УДК 346.93

ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ МИРОВОГО СОГЛАШЕНИЯ В ХОЗЯЙСТВЕННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Павел ПОПКОВ,

соискатель

Института экономико-правовых исследований
Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

Актуализуется необходимость изучения отдельных теоретических и практических аспектов порядка заключения мирового соглашения в хозяйственном судопроизводстве как неотъемлемого элемента новой процессуальной концепции относительно обеспечения оперативности разрешения правовых конфликтов и хозяйственных споров между субъектами хозяйствования, государством, физическими лицами и способствования их примирению. Обозначаются стадии заключения мирового соглашения в хозяйственном судопроизводстве: подготовительная стадия; подача заявления о мировом соглашении в хозяйственный суд; проверка законности и исполнимости предоставленного мирового соглашения судом; утверждение мирового соглашения судом и закрытие производства по делу. Рассматриваются подходы к пониманию термина «исполнимость» мирового соглашения. Предлагается толкование термина «невыполнимость» мирового соглашения относить к плоскости судебной дискреции (судебного усмотрения). Представляются судебные материалы относительно условий отказа в утверждении мирового соглашения хозяйственным судом.

Ключевые слова: мировое соглашение, хозяйственное судопроизводство, определение суда, судебное усмотрение.

PROCEDURE FOR CONCLUSION OF A SETTLEMENT AGREEMENT IN ECONOMIC PROCEEDINGS

Pavel POPKOV,

Applicant of Institute for Economic and Legal Studies
of National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The necessity of studying certain theoretical and practical aspects of the procedure for concluding a settlement agreement in economic proceedings as an integral part of the new procedural concept of ensuring prompt resolution of legal conflicts and economic disputes between economic entities, the state, individuals and facilitating their reconciliation is actualized. The stages of the conclusion of a settlement agreement in economic proceedings are indicated: the preparatory stage; submission of a settlement agreement to the economic court; verification of the legality and enforceability of the amicable settlement provided by the court approval of the settlement agreement by the court and closure of the proceedings. We consider the approaches to understanding the term “feasibility” of a settlement agreement. It is proposed to interpret the term “impracticability” of a settlement agreement on the plane of judicial discretion. Judicial materials are submitted regarding the conditions for the refusal to approve a settlement agreement by the economic court.

Key words: settlement agreement, economic proceedings, court’s determination, judicial discretion.

Актуальность темы. Новая процессуальная концепция обеспечения оперативности разрешения правовых конфликтов и хозяйственных споров между субъектами хозяйствования, государством, физическими лицами обуславливает необходимость уточнения ряда законодательных и правоприменительных аспектов заключения мирового соглашения в хозяйственном судопроизводстве.

По результатам судебной реформы в Украине достаточно новым является подход к процедуре реализации возможности сторонами заключать мировое соглашение в хозяйственном судопроизводстве в объёме полномочий хозяйственных судов в процессе соответствующей реализации и, в общем, в последствиях заключения и утверждения

мирового соглашения. Порядок заключения мирового соглашения в рамках хозяйственной юрисдикции сопровождается различными условиями, формами, что имеет существенное значение и влияние на наступление необходимого правового результата от указанного процессуального действия.

В контексте заключения мирового соглашения важное место занимает недопущение нарушения прав иных лиц и принципа справедливости в хозяйственном судопроизводстве.

Состояние исследования. Отдельные аспекты заключения мирового соглашения были исследованы такими учёными, как О.П. Подчерковный [1], С.О. Короед [2], Н.С. Бутрин-Бока [3] и др.

Несмотря на вышеперечисленные научные исследования, усовершенство-

вание вопросов, связанных с институтом мирового соглашения, в частности, порядком заключения мирового соглашения, является актуальным как в рамках данной статьи, так и для дальнейшего научного исследования.

Целью статьи является анализ отдельных аспектов порядка заключения мирового соглашения в хозяйственном судопроизводстве.

Изложение основного материала. Мировое соглашение в хозяйственном судопроизводстве является одной из форм институтов примирения [1, с. 20–21]. Достижение договоренности о мировом соглашении является компромиссным вариантом разрешения спора во время судебного рассмотрения до вынесения решения суда по сути дела, то есть на любой стадии производства [2, с. 223].



В соответствии с ч. 1 ст. 192 Хозяйственного процессуального кодекса Украины (далее – ХПК Украины) мировое соглашение заключается сторонами с целью урегулирования спора на основании взаимных уступок и может касаться лишь прав и обязанностей сторон. В мировом соглашении стороны могут выйти за пределы предмета спора при условии, что мировое соглашение не нарушает прав или охраняемых законом интересов третьих лиц [4].

Предлагается рассмотреть порядок заключения мирового соглашения в хозяйственном судопроизводстве, представив его следующими стадиями.

1. Подготовительная стадия. В рамках данной стадии, по аналогии заключения хозяйственных договоров и правил делового оборота, одна из сторон судебного процесса (ответчик или истец) инициирует внесудебную процедуру заключения мирового соглашения на определённых условиях путем обращения к другой стороне хозяйственного спора. В соответствии с определением хозяйственного суда Донецкой области от 19.09.2018 (дело № 905/947/18) в основу мирового соглашения могут быть положены прощение долга, признание требований, отступное, зачёт требований, новация, рассрочка или отсрочка исполнения спорного обязательства [5].

Традиционно данная стадия проходит в формате проведения переговоров (вне суда) и без непосредственного участия судьи, где стороны вырабатывают и согласовывают содержание, подписывают согласованный текст мирового соглашения уполномоченными лицами, заверяют его печатями. Нужно отметить, что требование по использованию печати субъектами хозяйствования с 19.07.2017 не является обязательным. Данное утверждение основано на нормах Хозяйственного кодекса Украины (ст. 58-1), Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно использования печатей юридическими лицами и физическими лицами-предпринимателями» от 23.03.2017 № 1982. В периодических источниках подчёркивается, что печать не относится к обязательным реквизитам первичного документа, однако, иногда на наличии печати настаивают, как сами

контрагенты, так и контролирующие и судебные органы [6].

2. Подача заявления о мировом соглашении в хозяйственный суд. Стороны могут заключить мировое соглашение и сообщить об этом в суд, сделав общее письменное заявление на любой стадии судебного процесса [4].

На практике заявление о заключении мирового соглашения и само мировое соглашение подаётся через канцелярию суда, подписывается уполномоченными представителями и заверяется печатями сторон [7].

3. Проверка законности и исполнимости предоставленного мирового соглашения судом. Важно подчеркнуть, что особенностью реализации права сторон на заключение мирового соглашения является то, что суд не связан заявлениями истца и ответчика при достижении договоренности о мировом соглашении [2, с. 223–224]. Кроме того, до принятия судебного решения в связи с заключением сторонами мирового соглашения суд разъясняет сторонам последствия такого решения, проверяет, не ограничены ли представители сторон в совершении соответствующего действия [4]. Так, в определении хозяйственного суда Львовской области от 10.01.2019 по делу № 914/1754/18 указано, что, проанализировав условия мирового соглашения, суд пришел к выводу о том, что данное мировое соглашение не противоречит действующему законодательству, не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, является исполнимым и подлежит утверждению [7].

4. Утверждение мирового соглашения судом и закрытие производства по делу. Заключённое сторонами мировое соглашение утверждается определением суда, в резолютивной части которого указываются условия сделки. Утверждая мировое соглашение, суд этим же определением одновременно закрывает производство по делу [4].

С учётом того, что заключение мирового соглашения возможно на любой стадии судебного процесса, в том числе на стадии апелляционного и кассационного производства, необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства. В соответствии с предписаниями ст. 274, ст. 307 ХПК Украины стороны могут заключить мировое соглашение в соответствии

с общими правилами об этих процессуальных действиях независимо от того, кто подал апелляционную/кассационную жалобу.

В соответствии с процессуальными нормами хозяйственного суда может отказать в таком утверждении. Так, суд выносит определение об отказе в утверждении мирового соглашения и продолжает судебное разбирательство, если:

1) условия мирового соглашения противоречат закону или нарушают права или охраняемые законом интересы других лиц, являются невыполнимыми. Например, в определении Верховного Суда в составе коллегии судей Кассационного хозяйственного суда от 29 ноября 2018 року (дело № 923/23/17) указано следующее: рассмотрев заявление Государственной опытно-экспериментальной Агрофирмы «Аскания-Нова» об утверждении мирового соглашения и прекращении производства по делу, суд установил, что данное заявление не соответствует требованиям статьи 192 ХПК Украины. Такой вывод был основан на том, что мировое соглашение заключено истцом и третьим лицом-1, а не истцом и ответчиками, как того требуют предписания упомянутой статьи и не учитывает интересы других участников дела [8].

Интересным является вопрос о понимании оценочного термина «невыполнимость» мирового соглашения. В юридической литературе при анализе аналогичного положения Гражданского процессуального кодекса Украины (далее – ГПК Украины) указывают, что данный закон также не содержит перечня условий, которые считаются невыполнимыми. Поэтому ряд авторов предполагают, что это такие условия, при которых достижение определённой цели невозможно из-за непреодолимой силы, человеческой природы, законов физики или других факторов. Вопрос о том, содержит ли мировое соглашение выполнимые или невыполнимые требования, условия о совершении или воздержании от совершения действий, которые являются невозможными (невыполнимыми), остаётся на рассмотрение суда [3, с. 161].

В судебной практике применяется более широкий подход. Так, в определении хозяйственного суда Черкасской



области от 21.11.2018 по делу № 925/1581/17 относительно рассмотрения заявления частного исполнителя исполнительного округа Черкасской области об утверждении мирового соглашения, заключённого в процессе исполнения решения в деле по иску ООО «Одесская ЗТК» к ООО «Инвестиционная компания «Агросоюз-РП» о взыскании 3941664 грн 09 коп., суд установил, что данное мировое соглашение было расторгнуто по взаимному согласию сторонами этого мирового соглашения, что подтверждается предоставленной должником и взыскателем копией. Поэтому, учитывая предоставленные участниками дела доказательства, суд пришел к выводу, что условия мирового соглашения являются невыполнимыми, поскольку стороны расторгли указанное мировое соглашение, суд отказал в утверждении мирового соглашения в процессе исполнения решения [9].

Таким образом, вопрос о выполнении или невыполнении мирового соглашения может разрешаться только в процессе реализации дискреционных полномочий хозяйственного суда. Такая практика согласована с позициями Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). В частности, в деле «Довженко против Украины» ЕСПЧ указывал на необходимость определения законности, объема, способов и пределов применения свободы представителями судебных органов, исходя из соответствия таких полномочий суда принципу верховенства права [10].

2) одну из сторон мирового соглашения представляет его законный представитель, действия которого противоречат интересам лица, которое он представляет [4]. Например, в определении Верховного Суда в составе коллегии судей Кассационного хозяйственного суда от 08.08. 2018 года по делу № 917/1973/16 суд отказал в утверждении мирового соглашения по иску ООО «Арда Металл Пекеджинг Украина» к ООО «Техмолпром». В абзаце первом мирового соглашения ООО «Арда Металл Пекеджинг Украина» действует в лице Розмана А.П. согласно Уставу, а в п. 14 этого мирового соглашения – в лице Лукьянчука С.В., который своей подписью засвидетельствовал это мировое соглашение

(п. 14). Кроме того, мировое соглашение подписано истцом и ответчиком, однако, не указано ни фамилий, ни имени лиц, подписавших от имени истца и ответчика это мировое соглашение и, соответственно, невозможно определить наличие у этих лиц полномочий на подписание мирового соглашения от имени истца и ответчика [11].

Выводы.

1. Предлагается рассматривать порядок заключения мирового соглашения в хозяйственном судопроизводстве, представив его следующими стадиями: 1) подготовительная стадия; 2) подача заявления о мировом соглашении в хозяйственный суд; 3) проверка законности и исполнимости предоставленного мирового соглашения судом; 4) утверждение мирового соглашения судом и закрытие производства по делу.

2. Выявлено, что толкование термина «невыполнимость» мирового соглашения в соответствии с действующим процессуальным законодательством находится исключительно в рамках судебной дискреции (судебного усмотрения).

Список использованной литературы:

1. Подцерковний О.П. До проблеми примирення сторін у господарському процесі. *Українське комерційне право*. № 11. 2011. С. 20–21.
2. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України. Станом на 20.01.2018 року / За заг. ред. Короєда С.О. Київ : Видавничий дім «Професіонал». 2018. 400 с.
3. Бутрин-Бок Н.С. Мировая угода: новели національного цивільного процесуального законодавства. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 4 (16). 2018. С. 159–162.
4. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № № 1798-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12?find=1&text=%EC%E8%F0%EE%E2%E0+%F3%E3%EE%E4%E0>.
5. Ухвала господарського суду Донецької області від 19.09.2018. Справа № 905/947/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/76650588/>.
6. Из 19.07.2017 р. печатка – обов'язковий реквізит первин-

ного документа. URL: <https://interbuh.com.ua/ru/documents/onenews/110056>.

7. Ухвала господарського суду Львівської області від 10.01.2019 р. Справа № 914/1754/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/79190881/>.

8. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 29 листопада 2018 року. Справа № 923/23/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78366494>.

9. Ухвала господарського суду Черкаської області від 21 листопада 2018 року. Справа № 925/1581/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78048311>.

10. Справа «Довженко проти України»: Рішення ЄСПЛ від 12/04/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_845.

11. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 08 серпня 2018 року. Справа № 917/1973/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75756874>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Попков Павел Александрович – соискатель Института экономико-правовых исследований Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Popkov Pavel Aleksandrovich – Applicant of Institute for Economic and Legal Studies of National Academy of Sciences of Ukraine

ppa2019@meta.ua



УДК 342.95 (477)

ОСОБЕННОСТИ ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖБЫ И УВОЛЬНЕНИЯ СЛУЖАЩИХ КОРПУСА ОПЕРАТИВНО-ВНЕЗАПНОГО ДЕЙСТВИЯ

Николай ПУТИЙ,
аспирант

Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассмотрены особенности увольнения сотрудников спецподразделения Корпуса оперативно-внезапного действия Национальной полиции Украины. Рассмотрен перечень оснований для увольнения со службы и проанализированы основные особенности и порядок увольнения по каждому из предусмотренных законодательством оснований. Предоставлены конкретные предложения по совершенствованию нормативной базы, регулирующей эту процедуру, и обращено внимание на основные недостатки и законодательные пробелы по вопросам прекращения службы в органах Национальной полиции и спецподразделении Корпуса оперативно-внезапного действия.

Ключевые слова: увольнение, основания для увольнения служащих, прекращение службы, увольнение по собственному желанию, служебное несоответствие, дисциплинарное взыскание, Кодекс законов о труде Украины, спецподразделение, Корпус оперативно-внезапного действия.

PECULIARITIES OF TERMINATION OF THE SERVICE AND DISMISSAL OF THE EMPLOYEES OF THE CORPS OF OPERATIVE AND RAPID ACTION

Nikolay PUTIY,

Postgraduate Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author of this article has studied the features of dismissal from the service of employees of the special unit of the Corps of Operative and Rapid Action of the National Police of Ukraine. The list of grounds for dismissal from the service has been considered and the main features and procedure of dismissal for each reason have been analyzed. The author has provided specific propositions for improving the regulatory framework that regulates this procedure. Special attention has been paid to the main shortcomings and legislative gaps in the issues of termination of service in the agencies of the National Police and special unit of the Corps of Operative and Rapid Action.

Key words: dismissal, grounds for dismissal of employees, termination of service, dismissal at will, service inconsistency, disciplinary enforcement, Code of Labor Laws of Ukraine, special unit, Corps of Operative and Rapid Action.

Постановка проблемы. Завершающей стадией любой трудовой деятельности, к которой относится и служба в органах Национальной полиции, является увольнение или, как указывают некоторые учёные, прекращение трудовых отношений. Проведённый анализ норм действующего законодательства показал, что процедуры, связанные с увольнением служащих в органах Национальной полиции, не являются совершенными и требуют дополнительного изучения и исследования. Существуют законодательные пробелы относительно оснований для увольнения служащих, порядка такого увольнения. Не вселяет уверенности в качественном законодательном закреплении этих процессов и многочисленная судебная практика, связанная с рассмотрением споров о незаконном увольнении со службы. Таким образом, есть необходимость в детальном и комплексном анализе и рассмотрении

нормативной базы, научных взглядов, специальной литературы, посвящённой процедурам увольнения из органов полиции и установления направлений совершенствования указанных процедур.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблематикой законодательного закрепления процедур увольнения из органов внутренних дел и прекращения государственной службы занимались многие ведущие учёные, такие как: О.И. Беспалова, К.Ю. Мельник, В.И. Мионов, А.Н. Муzychuk, А.Ю. Оболенский, В.В. Сокурченко, Ю.Н. Стариков и другие. Однако, несмотря на это, пока вопрос прекращения службы в Корпусе оперативно-внезапного действия (далее – КОРД), порядок увольнения служащих требует дополнительного научного обоснования.

Целью данной статьи является изучение существующей нормативно-

правовой базы, регулирующей деятельность органов Национальной полиции Украины и, в частности, спецподразделения КОРД, анализ имеющейся судебной практики, рассмотрение научных взглядов на сущность, основания для увольнения служащих и предоставление конкретных предложений по совершенствованию процедур, связанных с увольнением служащих со службы в Корпусе оперативно-внезапного действия.

Изложение основного материала. Вначале следует подчеркнуть, что статьёй 77 Закона Украины «О Национальной полиции» предусмотрены основания для увольнения полицейских и прекращения службы в полиции для всех категорий служащих полиции и, разумеется, спецподразделения КОРД. К таким основаниям профильное законодательство относит увольнение: 1) в связи с истечением срока контракта; 2) по болезни – по решению



медицинской комиссии о непригодности к службе в полиции; 3) по возрасту – при достижении установленного для него настоящим Законом предельного возраста пребывания на службе в полиции; 4) в связи с сокращением штатов или проведением организационных мероприятий; 5) по причине служебного несоответствия; 6) в связи с реализацией дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы, наложенного в соответствии с Дисциплинарным уставом Национальной полиции Украины; 7) по собственному желанию; 8) в связи с переходом в установленном порядке на работу в других министерствах и ведомствах (организациях); 9) в связи с непосредственным подчинением близкому лицу; 10) в случае вступления в законную силу решения суда о привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией, или уголовного правонарушения; 11) в связи с приобретением гражданства или подданства другого государства [1].

Сразу следует заметить, что указание в Законе Украины «О Национальной полиции» [2] оснований для увольнения служащих является действительно современным, нужным и обоснованным шагом, сделанным в контексте реформирования правоохранительной системы. Также положительным аспектом в действующем профильном законе является разделение понятий увольнения и прекращения службы, поскольку по своей сути эти понятия отличаются. Такой вывод основывается на том, что в понимании служебной деятельности работников органов Национальной полиции не всегда прекращение служебных отношений означает увольнение служащего (он может быть временно отстранён и т.д.).

Переходя непосредственно к вопросу увольнения со службы в органах Национальной полиции и спецподразделения КОРД, надо отметить, что, по мнению В.В. Сокуренько, под процедурой увольнения следует понимать урегулированную нормативными правовыми актами МВД Украины деятельность уполномоченных должностных лиц органов полиции, направленную на прекращение службы, связанной с потерей прав и обязанностей сторон

правоотношений. Учёный отмечает, что процедура увольнения со службы в полиции состоит из нескольких этапов: 1) принятие решения об увольнении; 2) оформление и согласование документов на увольнение; 3) оформление факта прекращения отношений со службой в полиции. Общей задачей рассматриваемой процедуры является прекращение служебных отношений между полицейским и органом полиции [3, с. 280]. Указанный взгляд на эту процедуру уместен и обоснован, поскольку по результатам анализа оснований для увольнения, определённых профильным законом, усматривается, что любая из них предполагает прохождение этих трёх этапов.

Анализируя основания для увольнения служащих органов Национальной полиции, очевидно, что прохождение этих процедур регулируется как нормами трудового права – Кодексом законов о труде Украины [4], так и нормами административного права – профильным законом, Законом Украины «О государственной службе» [5] и т.д.

Перечисленные акты законодательства позволяют провести классификацию оснований для увольнения в органах полиции и условно разделить их на следующие группы: общие – основания для увольнения по инициативе служащего и основания для увольнения по инициативе соответствующего органа, и специальные – основания для увольнения, не зависящие от одной стороны служебно-трудовых отношений.

Одним из оснований, определённых профильным законом о полиции, является увольнение служащего по собственному желанию. Согласно статье 38 Кодекса законов о труде Украины работник имеет право расторгнуть трудовой договор, заключённый на неопределённый срок, предупредив об этом собственника или уполномоченный им орган письменно за две недели. Другим примером является освобождение служащего по инициативе органа полиции. Аналогичное основание существует и закреплено в статье 40 Кодекса законов о труде Украины [6], которая предусматривает перечень оснований для такого увольнения и которые являются схожими с основаниями, предусмотренными в Законе Украины «О Национальной полиции» [7].

Таким образом, мы видим, что в подавляющем большинстве основания для увольнения, предусмотренные профильным законодательством о полиции, являются производными от норм трудового права. Наряду с этим есть определённые специфические отличия, на которые следует обратить внимание.

Так, одним из основных отличий является процедура увольнения служащего по собственному желанию. В действующей сегодня редакции Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел предусмотрено, что лица рядового, младшего начальствующего состава, среднего, старшего и высшего начальствующего составов увольняются со службы в запас (с постановкой на воинский учёт) по собственному желанию при наличии уважительных причин, препятствующих выполнению служебных обязанностей. Лица рядового и начальствующего состава, изъявившие желание уволиться со службы по личной просьбе, предупреждают прямого начальника органа внутренних дел о принятом ими решении не позднее чем за три месяца до дня увольнения, о чём подают рапорт [8]. То есть законодательством установлена обязанность служащих предупреждать об увольнении по собственному желанию за три месяца. С нашей точки зрения, эта норма является ничем иным, как злоупотреблением правом работника и нарушением принципа свободного выбора профессии и рода деятельности, предусмотренного ст. 43 Конституции Украины, согласно которой государство создаёт условия для полного осуществления гражданами права на труд, гарантирует равные возможности в выборе профессии и рода трудовой деятельности, реализует программы профессионально-технического обучения, подготовки и переподготовки кадров в соответствии с общественными потребностями [9].

Такой вывод разделяют и некоторые учёные. В частности, по мнению В.И. Миронова, увольнение по собственной инициативе работника связано с принципами свободы труда и запрещения принудительного труда, которые позволяют работникам свободно распоряжаться своими



способностями к труду. В свою очередь работодатель обязан не препятствовать работникам при их распоряжении своими способностями к труду, в том числе при решении вопроса об увольнении работника по собственному желанию [10, с. 60–61].

Интересно, что аналогичного мнения придерживается и само руководство (кадровая служба) Национальной полиции, которое отмечает: «решения по вопросам прохождения службы оформляются письменными приказами по личному составу на основании соответствующих документов, перечень и форма которых устанавливается Министерством внутренних дел Украины. Приказом Министерства внутренних дел Украины от 23 ноября 2016 №1235 [11] утверждён Порядок подготовки и издания приказов о прохождении службы в полиции и Перечень документов по вопросам прохождения службы. Порядком и перечнем установлено, что основанием для подготовки и издания приказов по личному составу являются документы по вопросам прохождения службы, в частности, рапорт (заявление) пишется собственноручно в произвольной форме. Согласно статье 77 Закона Украины «О Национальной полиции» [12], днём увольнения со службы в полиции считается день издания приказа об увольнении или дата, указанная в приказе об увольнении. Поскольку сроки подачи рапортов полицейских об увольнении со службы по собственному желанию и их рассмотрения руководителями органов, подразделений, учреждений полиции, которым разрешено выдавать приказы по личному составу, Законом или нормативно-правовыми актами по вопросам прохождения службы не урегулированы, то на основании статьи 60 Закона к указанным правоотношениям применяются положения статьи 38 Кодекса законов о труде Украины [13; 14].

Таким образом, существует необходимость во внесении изменений в профильный Закон Украины «О Национальной полиции» [15] в части установления чётких оснований и порядка реализации права служащего уволиться со службы по собственному желанию. Кроме того, целесообразно установить перечень оснований, дающих право служащему

уволиться со службы в оговорённый им срок, без отработки определённого количества дней, по аналогии с нормами, приведёнными в статье 38 Кодекса законов о труде Украины [16].

Дополнительно отмечаем, что, говоря об увольнении по собственному желанию, надо обратить особое внимание на проведение этой процедуры в процессе деятельности спецподразделения КОРД. Является нецелесообразным, чтобы служащий спецподразделения, желая уволиться, был вынужден работать ещё несколько месяцев, ведь, учитывая серьёзные и опасные задачи и функции, возложенные на спецподразделение, нельзя допустить, чтобы эти функции выполнял служащий, который просто ждёт срока своего увольнения, ведь от отсутствия мотивации может зависеть жизнь.

Другим основанием для увольнения является предусмотренное профильным законодательством основание – по причине служебного несоответствия. Указанное основание отражает желание органа полиции как государственного органа закончить служебно-трудовые отношения со служащим. Законодательное закрепление этой нормы содержится в статье 57 Закона Украины «О Национальной полиции» [17], которая предусматривает, что решение вопроса об увольнении служащего происходит во время аттестации и специально созданной аттестационной комиссии. Особенностью этого основания для увольнения является установление компетентным органом факта служебного несоответствия работника.

В этом аспекте необходимо подчеркнуть определённые законодательные пробелы.

Во-первых, профильное законодательство о полиции не содержит определения понятия «служебное несоответствие». В некоторых случаях увольнение по этим основаниям происходит во время аттестации и с учётом наличия нескольких фактов привлечения к дисциплинарной ответственности по нормам Дисциплинарного устава Национальной полиции Украины [18]. Однако с такими выводами нельзя согласиться, поскольку дисциплинарные взыскания применяются по отдельной процедуре и по результатам служебного расследования.

Во-вторых, по своей сути «служебное несоответствие» – это термин, который подразумевает наличие определённого срока (стажа) службы, может позволить аттестационной комиссии проанализировать результаты служебной деятельности за определённый период и сделать вывод. В контексте рассмотрения проведения процедур увольнения по данному основанию служащих спецподразделения стоит отметить, что подразделение является молодым звеном в органах полиции, подавляющее большинство служащих только начали служебную деятельность, являются молодыми специалистами. Поэтому логично, что к ним нельзя применять это основание для увольнения.

Итак, мы видим, что это основание для увольнения тоже требует дополнительного законодательного закрепления. Есть необходимость во внедрении и толковании в профильном законе термина «служебное несоответствие» и установлении чёткого и понятного порядка для увольнения служащих на этом основании.

Третьей группой оснований для увольнения со службы в органах Национальной полиции являются специальные основания, которые не зависят от волеизъявления служащего или органа полиции. Такими основаниями являются: истечение срока контракта; по болезни – по решению медицинской комиссии о непригодности к службе в полиции; по возрасту – при достижении установленного для него настоящим Законом предельного возраста пребывания на службе в полиции; в связи с сокращением штатов или проведением организационных мероприятий; в связи с непосредственным подчинением близкому лицу; в случае вступления в законную силу решения суда о привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией, или уголовного правонарушения; в связи с приобретением гражданства или подданства другого государства [19].

Несмотря на такой большой перечень специальных оснований для увольнения, нельзя считать, что эти основания регулируют все имеющиеся процедуры для увольнения.

Отдельного внимания, по нашему мнению, заслуживает основание для



освобождения служащего – в связи с реализацией дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы, наложенного в соответствии с Дисциплинарным уставом Национальной полиции Украины [20]. Следует отметить, что, действительно, в соответствии с требованиями профильного устава в отношении полицейского может быть применён такой вид дисциплинарного взыскания, как увольнение с должности, и предусмотрено, что такое решение может быть принято дисциплинарной комиссией по результатам служебного расследования. Однако реалии свидетельствуют о том, что профильное законодательство, во-первых, не содержит порядка деятельности и не определяет перечень полномочий дисциплинарных комиссий, ограничиваясь лишь нормой, что этот порядок и полномочия определяются Министерством внутренних дел Украины, и во-вторых, не содержит перечня оснований для применения дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы.

Следовательно, и в этом аспекте очевидна необходимость изменений норм профильного законодательства в части разработки оснований для увольнения служащего в связи с наложением на него дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы.

Выводы. Необходимо отметить, что существует необходимость в установлении в профильном законодательстве чётких и понятных оснований для увольнения со службы в органах Национальной полиции и, бесспорно, в спецподразделении КОРД. Как видим, эти основания в большинстве представлены фрагментарно, имеют отсылочные нормы к внутриведомственным нормативно-правовым актам, а иногда вообще не регулируются профильным законодательством. Такая ситуация может привести к вольной трактовке законодательства и возникновению большого количества судебных исков, которые будут касаться незаконного увольнения со службы.

Учитывая указанное, во избежание противоречий предлагаем в Закон Украины «О Национальной полиции» [21] внести изменения и предусмотреть чёткий перечень оснований для увольнения служащих со службы в органах Национальной полиции и порядок такого увольнения по аналогии с нормами, приведёнными в Законе Украи-

ны «О государственной службе» [22]. Необходимость внесения таких изменений именно в профильный закон обусловлена тем, что служба в органах Национальной полиции отличается от государственной службы особым порядком её прохождения и статусом самих служащих, поэтому и регулироваться должна отдельно.

В завершение необходимо заметить, что предложенные нами меры определённо не позволят урегулировать все имеющиеся проблемы. Наряду с этим именно решение указанных проблем и внедрение соответствующих предложений в практическую деятельность позволит значительно упростить и улучшить проведение этих процедур в деятельности органов Национальной полиции и спецподразделении КОРД.

Список использованной литературы:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.
3. Закон Украины «О Национальной полиции»: научно-практический комментарий / под общ. ред. В.В. Сокурченко, А.И. Беспалова, К.Ю. Мельник, А.А. Юхно и др. Харьков, 2016. 408 с.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада УРСР. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28. Ст. 149. Код акта 80271/2016.
6. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада УРСР. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.

8. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р. № 114 / Кабінет Міністрів УРСР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF#n232>.

9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами від 2 червня 2016 р.) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

10. Миронов В.И. Трудовое право России : учебник. Москва : Журнал «Управление персоналом», 2005. 1152 с.

11. Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23 листопада 2016 р. № 1235 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 7. С. 165. Ст. 209. Код акта 84605/2017.

12. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.

13. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада УРСР. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.

14. Процедура звільнення поліцейського зі служби в поліції та припинення служби в поліції за власним бажанням / Єдина служба правової допомоги. URL: <https://www.facebook.com/3222.UA/photos/a.190803941092902/919088154931140/?Type=3&theater>.

15. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.

16. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада УРСР. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.

17. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.



18. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 54. С. 7. Ст. 1882. Код акта 90785/2018.

19. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.

20. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 54. С. 7. Ст. 1882. Код акта 90785/2018.

21. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. С. 33. Ст. 2075. Код акта 78051/2015.

22. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28. Ст. 149. Код акта 80271/2016.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Путий Николай Владимирович – аспирант Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Putiy Nikolay Vladimirovich – Postgraduate Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

stanislav2107@mail.ru

УДК 340.132:338.49-027.541

КОМПЛЕМЕНТАРНОСТЬ ЭЛЕМЕНТОВ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ПОРЯДКА: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Дмитрий РАДЗИЛЕВИЧ,

аспирант кафедры теории и истории государства и права
Международного гуманитарного университета

АННОТАЦИЯ

В современных условиях стремительного усложнения системы ценностно-нормативного регулирования общественных отношений комплементарность права с религиозной, моральной, политической, корпоративной ценностно-нормативными системами создаёт креативный ресурс разрешения сложных морально-правовых, религиозно-правовых и иных проблем. Постановка этой актуальной, теоретически и практически значимой проблемы позволит привлечь к ней внимание научной общественности, её обсуждение в среде учёных и практикующих юристов.

Ключевые слова: правовой порядок, региональный правовой порядок, ценностно-нормативная система, инфраструктура правового порядка, комплементарность инфраструктуры правопорядка

COMPLEMENTARY ELEMENTS OF THE REGIONAL LEGAL ORDER INFRASTRUCTURE: TO THE STATEMENT OF THE PROBLEM

Dmitriy RADZILEVICH,

Postgraduate Student at the Department of Theory and History of State and Law of
International Humanities University

SUMMARY

In modern conditions of value-normative regulation of social relations system rapid complication, the complementarity of law with religious, moral, political, corporate value-normative systems creates a creative resource for solving complex moral, legal, religious, and other problems. The formulation of this urgent, theoretically and practically significant problem will make it possible to draw the attention of the scientific community to it, its discussion among scholars and practicing lawyers.

Key words: legal order, regional legal order, value-normative system, infrastructure of legal order, complementarity of the infrastructure of law and order.

Введение. Проблематика современного регионального правового порядка выстраивается в русле современных процессов научного освоения территориальных аспектов развития правовой сферы современного общества. Инфраструктурный поход к этому вопросу призван максимально расширить проблемное поле исследования данного феномена, позволит охватить весь круг явлений, оказывающих влияние на формирование и поддержание правового порядка. В связи с тем, что система ценностно-нормативного регулирования в современном человеческом обществе имеет тенденцию к усложнению и углублению связей и взаимодействия её различных составляющих между собой, возника-

ет теоретическая и практическая задача юстирования таких соотношений, что становится возможным именно путём задействования комплементарности различных видов социальных норм.

Целью статьи является обоснование необходимости использования комплементарного похода при исследовании проблематики взаимодействия элементов инфраструктуры регионального правового порядка.

Изложение основного материала. Общество как масштабное сложноорганизованное объединение множества людей в процессе своего исторического развития выработало разветвлённую систему средств и механизмов упорядочения разнообразных отношений, воз-



никающих в процессе жизнедеятельности индивидов и их групп. Правовой порядок как обязательная составляющая возникающего на этой основе общественного порядка формируется под влиянием всех элементов ценностно-нормативной системы общества, центральным из которых является право. Поэтому, по мнению исследователей, есть достаточные основания признать всю совокупность факторов и условий формирования и поддержания правового порядка его инфраструктурой [1]. Среди элементов инфраструктуры правового порядка – социокультурная среда, ценностно-нормативная система общества, правовая система, правовая культура и правовое сознание, правовое поведение и др. Каждый из этих элементов сам по себе функционирует как сложная система, которая состоит из подсистем и других составляющих. Представляется, что исследование регионального правового порядка также имманентно предполагает необходимость обращения к инфраструктуре этого феномена и выявлению её функционирования в современных условиях. Это определяется тем, что, стремясь выявить все проявления и составляющие регионального правового порядка, общетеоретическая юриспруденция должна проанализировать максимальную полноту факторов, влияющих на процессы правового упорядочения жизнедеятельности соответствующих территорий и регионов.

Инфраструктура правового порядка представляет собой разветвлённую систему элементов, функционирование которых направлено на формирование условий, необходимых для установления, поддержки и обеспечения правового порядка. Другими словами, это определённая совокупность материально-предметных и духовных факторов и условий, которые создают и обеспечивают основания для территориальной и темпоральной организации общества и его составляющих с целью установления, поддержания и обеспечения надёжного правового порядка.

Инфраструктурный анализ правового порядка, в том числе и регионального, позволяет с новых позиций выстроить систематику связей и зависимостей процесса правового упорядочения общественных отношений. Право, как центральный компонент упорядочения общественной жизнедеятельности,

существует в современных реалиях в координатах усиления влияния на него со стороны экономики, политики, социальной сферы, религии и т.д. Поэтому складывается впечатление, что право утрачивает своё монопольное положение в системе установления порядка и стабильности, защиты общих интересов, нередко превращаясь в инструмент достижения целей «сильных игроков». В такой ситуации для придания праву необходимой обществу действительности его необходимо воспринимать и осмысливать в качестве неотъемлемой части созданного обществом ценностно-нормативного комплекса в широком социокультурном контексте. Это, соответственно, предполагает методологическую развёртку социокультурного анализа, раскрывающего природу права в тесной взаимосвязи с другими явлениями культуры. И потому необходимо исследовать не только специально-юридические свойства права, но и его основания и цель правового опосредования общественных отношений [2, с. 3]. Таким образом, категория «инфраструктура правового порядка» обретает своё новое наполнение путём расширения за счёт всех функционирующих в обществе ценностно-нормативных регуляторов, то есть всего мегакомплекса разнообразных средств, способов и механизмов регулирования поведения социальных субъектов.

Возложение социумом на право миссии мощного социально-нормативного регулятора, способного чётко определить возможное и обязательное поведение индивидов и групп людей [3, с. 376], даёт основание рассматривать право в качестве стержневого основания всей социальной системы регуляторов общественных отношений. В соотношении права с церковью, моралью, бизнесом и криминалом возникают парные образования (право – церковь; право – мораль; право – бизнес; право – криминал), которые характеризуются различной степенью общности и различий, взаимодействия (синергетики) и противоречий. В каждый конкретный момент жизнедеятельности общества все возможные формы соотношения этих образований складываются в некую картину, свидетельствующую о доминировании права, или другую ценностно-нормативную систему. Обозначенная (в постановочном плане) проблема, по нашему убеж-

дению, заслуживает отдельного, более основательного освещения. Поэтому в узких рамках статьи возможно обратиться лишь к одному из множества аспектов – к вопросу о комплементарности права и других ценностно-нормативных регуляторов общественных отношений в процессах формирования и поддержания регионального правового порядка.

В научной среде предпринято множество исследований, проливающих свет на взаимодействие права с моралью, религией, экономикой (бизнесом), преступностью (криминалом). Думается, что самым надёжным «союзником» права в современных условиях следует признать бизнес. В самом деле, пока бизнес и его успешность основываются на соблюдении общих, равных для всех «правил игры», право является востребованным, авторитетным и мощным средством социального регулирования. Иное дело, когда законодательными ограничениями, юридическим или фактическим закреплением неравных условий осуществления экономической деятельности и др. бизнес вытесняется в теневую сферу. Наиболее заинтересованы в упрочении права в сфере регулирования экономики представители т.н. среднего бизнеса, который составляет костяк среднего класса и одну из наиболее динамичных сил гражданского общества. Поэтому использование потенциала синергетики права и бизнеса, с одной стороны, требует активизации исследований правовых проблематики права и экономики, а с другой – поддержки юриспруденцией активности конструктивных слоёв ответственного бизнеса.

При исследовании различных ценностно-нормативных систем (религии, морали, бизнеса, криминала и права) на региональном уровне среди прочего проявляются такие особенности соотношения и взаимодействия между ними, как сближение (конвергенция) и взаимодополняемость (комплементарность). Само появление термина «комплементарность», по мнению исследователей, свидетельствует о серьёзных методологических поисках, необходимости кардинального обновления методологического инструментария, соответствующего современным реалиям [4, с. 5]. Н. Бор, который ввёл этот термин в физику, считал, что идея комплементарности имеет универсальный характер, с помощью



этого термина он обозначил возможность наиболее адекватно отражать сущность явлений при помощи взаимно-исключающих, дополнительных систем их описания [5, с. 5]. Поэтому, хотя в предметном поле различных наук комплементарность интерпретируется исходя из специфики объекта исследования, сама идея научного познания явлений как комплементарных структур, как считают исследователи, является открытием общенаучного масштаба. Эта идея своей методологической первоосновой восходит к универсальному закону устройства мира – закону гармонии, поскольку «комплементарные структуры подходят одна к одной, как ключ к замку» [4, с. 6].

Поскольку социальные ценностно-нормативные системы представляют собой разнообразные формы, способы и средства регулирования общественных отношений с целью социализации индивидов, вовлечения их в различные виды социально полезной деятельности, это совпадает с основными принципами и требованиями права. Но при этом вполне отчётливо проявляется неполнота регулятивного воздействия каждой ценностно-нормативной системы: любая из них распространяется только на определённую сферу жизнедеятельности общества. Религия регулирует отношения, связанные с отправлением религиозных культов, функционированием религиозных организаций и отношений людей с Богом. В зависимости от религии это может быть вера в одного или нескольких богов [6, с. 16]. Моральные нормы являются оценочными стандартами человеческого поведения с позиций добра и зла, чести, достоинства, долга и др. Право же в современном понимании – мера формального равенства, свободы и справедливости [7, с. 8].

Именно поэтому, существуя в обществе, ни один из ценностно-нормативных регуляторов не обходится без взаимодействия с другими. Корпоративные, этические, религиозные нормы не в состоянии упорядочивать значительный массив общественных отношений, поскольку для этого необходим специальный регулятор – право, которое опосредует общественные отношения с позиций правомерного и неправомерного, законного и незаконного [8, с. 14]. Право определяет, поддерживает и регулирует внешний порядок, а мораль формирует социальные качества личности [8, с. 14]. Именно

поэтому правовым нормам необходима надёжная моральная составляющая. Признание и одобрение принимаемых государством нормативно-правовых актов со стороны религии означает позитивное их восприятие клириками и верующими, предпосылкой последующего соблюдения и исполнения обществом. Ставшее аксиоматическим выражение древнеримских юристов “*Quid leges sine moribus?*” (что значат законы без добрых нравов?) свидетельствует, что современное право должно черпать поддержку из религии и морали, равным образом оказывая «встречную» поддержку им.

Комплементарность различных видов социальных норм очень важна для функционирования всей инфраструктуры правового порядка, причём именно стихийное общественное её функционирование являет примеры разрешения противоречий права и морали, права и религии, права и политики и др. К примеру, Священное Писание в различных формах прокламирует необходимость скромности и сдержанности в поведении верующих. С другой стороны, Гражданский кодекс Украины (как, впрочем, и соответствующие кодексы многих других стран) не ограничивает потребности индивидов, не декларирует экономическую сдержанность (хотя нам кажется, что законодатель, или, скорее, общество, считает это желательным). А предпринимательская деятельность, как известно, своей целью имеет получение прибыли. Эта ситуация, которая может восприниматься как противоречивая, на самом деле создаёт стимул для скромности и сдержанности в правовой сфере, но уже под воздействием религиозных норм и принципов. Ещё одним примером комплементарности права и религии может служить ситуация, когда религия запрещает аборт, а право – нет: тут существует очевидное противоречие, но именно благодаря комплементарности, пусть и неидеально, может разрешаться острая социальная проблема, связанная с необходимостью прерывания беременности в случаях, когда это необходимо для сохранения жизни и здоровья женщины. Потенциал комплементарности религии и права проявляется и в том, что понятие греха в религии шире, чем виновность в юриспруденции. Очевидно, что мысли и помыслы не являются юридически наказуемыми, зато религия запрещает даже греховное в мыслях, что облада-

ет определённым потенциалом влияния на правовую сферу.

В заключение следует согласиться с утверждением, что идея комплементарности открывает возможности восстановления методологического пробела, поскольку одновременно является способом и синтеза, и дихотомического разграничения сторон (комплементарность делает возможным фиксирование одного через другое именно в контексте целого) [8, с. 14]. Познавательный этот подход целиком соответствует задаче юриспруденции исследовать предмет познания в системе всех проявлений и связей. Результатом же может быть мобилизация потенциала всех ценностно-нормативных систем для совершенствования правовой сферы, и, следовательно, правовой культуры и правового порядка. Как справедливо отмечают учёные, эффективное регулирование возможно лишь при условии одновременного влияния на общественные отношения при помощи различных социальных регуляторов. При этом сами правовые нормы должны быть наполнены моральным содержанием, отражать общепринятые религиозные установки, соответствовать общечеловеческим ценностям [8, с. 14].

Выводы. Инфраструктурность регионального правового порядка имманентно предполагает развёрстку соответствующего масштабу предмета исследования методологического инструментария, одним из элементов которого следует признать комплементарность социокультурной инфраструктуры этого социально-правового феномена. В современных условиях, когда стремительно усложняется система ценностно-нормативного регулирования общественных отношений, комплементарность права с религиозной, моральной, политической, корпоративной ценностно-нормативными системами создаёт креативный ресурс разрешения сложных морально-правовых, религиозно-правовых и иных проблем. Постановка этой актуальной и важной проблемы позволит привлечь к ней внимание научной общественности и обсуждение в среде учёных и практикующих юристов.

Список использованной литературы:

1. Крижанівський А.Ф. Правовий порядок в Україні: витоки, концептуальні



засади, інфраструктура : монографія. Одеса : Фенікс, 2009. 504 с.

2. Гусейнов А.И. Право как феномен культуры : дисс... докт... юрид. наук. Москва, 2007. 410 с.

3. Венгер А.Б. Теория государства и права. Москва : Былина, 1998. 512 с.

4. Фатеева С.В. Комплементарность в экономической культуре: понятие, формы, механизм действия : автореф. дисс... докт. филос. наук. Ростов-на-Дону, 2006. 44 с.

5. Нильс Бор. Избранные научные труды. Статьи 1925–1961 гг. Том 2. Москва : Наука, 1971. 676 с.

6. Путилкин П.А. Соотношение правового и религиозно-православного регулирования общественных отношений : автореф. дисс... канд. юрид. наук. Казань, 2013. 24 с.

7. Нерсесенц В.С. Философия права. Проблемы философии права. 2004. Том II. С. 7–18.

8. Кулапов В.Л., Медная Ю.В. Поднормативное правовое регулирование. Саратов : Изд-во СГАП, 2009. 200 с.

9. Сердюк І.В. Взаємозв'язок права і моралі як регуляторів суспільних відносин. *Юридична психологія*. 2016, №1 (18). С. 48–59.

10. Свечкарева В.Р. Принцип комплементарности в дихотомическом анализе взаимодействия цивилизаций Запада и Востока. *Вестник ВолГУ*. 2008, № 1(7). С. 177–181.

11. Малько А.В., Липинский Д.А. Правовое и религиозное регулирование: взаимодействие, противоречия и ответственность субъектов общественных отношений. *Вестник Пермского университета. Государство и право. Юридические науки*. 2018, № 39. С. 6–35.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Радзилевич Дмитрий Анатольевич – аспирант кафедры теории и истории государства и права Международного гуманитарного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Radzilevich Dmitriy Anatolyevich – Postgraduate Student at the Department of Theory and History of State and Law of International Humanities University

Radzilevich1993@gmail.com

УДК 342(470+571):343.32:343.534:343.45

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

Игорь ТРЕМБАЧ,

аспирант кафедры административного и уголовного права юридического факультета

Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются особенности развития системы охраны государственной тайны. С помощью различных исследовательских методов определяется понятие государственной тайны, анализируются проблемные аспекты сохранения государственной тайны и ответственности за противоправное распространение такой информации. Анализируется опыт ЕС об отнесении информации к государственной тайне и режиме её охраны, обосновывается положение о том, что Украине стоит провести реформирование системы охраны государственной тайны к образцам, данным в законодательстве стран Европейского Сообщества.

Ключевые слова: тайна, охрана, государство, Украина, совершенствование, направления.

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE PROTECTION SYSTEM OF STATE SECRET IN CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

Igor TREMBACH,

Postgraduate Student at the Department of Administrative and Criminal Law Faculty of Law of Oles Honchar Dnipro National University

SUMMARY

The article discusses the features of the development of the state secret protection system. With the help of various research methods, the content of the topic and its main questions are shown. The concept of state secrets is defined. The problematic aspects of maintaining state secrets and responsibility for the dissemination of such information are identified. The directions of providing state secrets in modern conditions are proposed. The EU experience on referring information to state secrets and the mode of its protection are analyzed. It is indicated that Ukraine should carry out the reform of the state secret protection system.

Key words: secret, protection, state, Ukraine, improvements, directions.

Постановка проблемы. В связи с курсом Украинского государства на членство в ЕС и НАТО возникает острая необходимость совершенствования законодательной базы и обеспечения полного взаимодействия с нашими западными партнёрами в сфере охраны государственной тайны.

Актуальность темы исследования. Европейская интеграция – это процесс промышленной, политической, правовой, экономической, социальной и культурной интеграции государств, полностью или частично пребывающих в Европе. При этом европейская интеграция осуществляется главным образом через Европейский Союз, через его политические структуры.

Известно, что отношения между Украиной и демократическим сообществом государств-членов ЕС формируются на основе Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом и развитием Зоны глубокой и всеобъемлющей свободной торговли (DCFTA). Благодаря этому Украина признана приоритетным партнёром в рамках Восточного партнёрства и Европейской политики соседства (ЕПС). ЕС стремится к более тесным отношениям с Украиной, выходящим за рамки сотрудничества, постепенной экономической интеграции и углубления политического сотрудничества [4].

Соглашение об ассоциации было заключено в 2012 году. С тех пор Украина стремилась к интеграции в



Европейский Союз. Политическая часть Соглашения об ассоциации была подписана 21 марта 2014 года. Экономическая часть Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом была подписана 27 июня 2014 года Президентом П. Порошенко, и, наконец, 1 января 2016 года наше государство вступило в DCFTA с ЕС. И тогда стало очевидно, что достижение национального и межнационального согласия, политической и социальной стабильности, обеспечение прав народа, создание достойных условий жизнедеятельности зависят от степени защищённости национальных интересов.

Национальная безопасность, государственная тайна, коммерческая тайна как составляющие информационной безопасности государства являются предметом пристального внимания законодателя. Сохранение государственной тайны является важнейшей гарантией независимости каждого государства, его неприкосновенности и безопасности. При этом государственная тайна является неотъемлемой частью системы безопасности, основным средством защиты социума от противоправных посягательств на его жизненно важные интересы. Именно поэтому государственная тайна всегда должна быть обеспечена системой законодательных актов и силовых мер, которые перманентно разрабатываются в каждой стране цивилизованного мира.

Известно, что законодательство Украины в сфере защиты государственной тайны отличается довольно разветвлённой системой нормативно-правовых актов по её защите и достаточно суровыми санкциями за нарушение её целостности. Поэтому очевиден интерес к правовому регулированию защиты государственной тайны на государственно-правовом уровне, актуальность которого возрастает в условиях европейской интеграции Украины и постоянного расширения внешнеэкономических связей нашего государства.

Состояние исследования. Уровень научного анализа проблемы сохранения и защиты государственной тайны на внутригосударственном и на международном уровнях является объектом изучения специалистов в этой сфере. Сравнительно-правовому анализу госу-

дарственной тайны посвящены работы С.В. Болдыря [6, с. 79], И.И. Булах, О.В. Шиманской [7, с. 10], О.Г. Семёнюка [8, с. 58], Я.В. Чернопищук [9, с. 3] и других учёных. Однако в их трудах проблема охраны государственной тайны проанализирована в первом приближении, что побудило автора данной статьи к её написанию.

Целью и задачей статьи является анализ перспектив развития системы охраны государственной тайны в условиях евроинтеграции Украины.

Методы анализа проблемы. В процессе написания работы был привлечён широкий арсенал методов изучения особенностей правовой защиты государственной тайны в Украине. Вот почему методологическую основу данного исследования составляет совокупность общенаучных и частных методов и средств познания, с помощью которых исследуются закономерности, законы и особенности специфических отношений в области уголовного права, процесса законотворчества и правоприменительной деятельности, а также изучаются категории, понятия и институты самой науки уголовного права.

Следует указать, что изучение системы охраны государственной тайны в условиях евроинтеграции не нашло целостного систематического изложения в отечественной науке, потому главным методом обработки материала стал герменевтический подход. В развитии этого подхода в данной статье осуществлена интерпретация источников права с элементами индивидуализированного, личного осмысления текстов. Вместе с тем каждая составляющая правовой основы данного исследования была не только реконструирована, но и проанализирована с учётом политических, экономических и социальных предпосылок.

Итак, основным методом выступает соединённый с теоретико-компаративистским анализом герменевтический подход. При этом с помощью абстрагирования и конкретизации особое внимание уделяется именно системе охраны государственной тайны в условиях евроинтеграции.

Научный подход к анализу соответствующих правовых актов, регулирующих основные особенности охраны государственной тайны в Украине, заставило автора сочетать методы

систематизации и аналогии, анализа и синтеза, интерпретации и обобщения.

Изложение основного материала. В ст. 17 Конституции Украины отмечается, что обеспечение территориальной целостности, информационной и экономической безопасности является делом всего украинского народа, важнейшими функциями государства [1]. Государство, учитывая значимость этих задач, охраняет указанные общественные отношения путём криминализации в разделе XIV Особенной части Уголовного кодекса Украины (далее – УК Украины) соответствующих преступных действий [2].

Разделом XIV Особенной части УК Украины предусмотрено три группы преступных деяний.

Первая группа (статьи 328–330 УК Украины) включает преступления в сфере охраны государственной тайны, вторая (статьи 332–334 УК Украины) – криминальные посягательства на неприкосновенность государственных границ, третья (статьи 335–337 УК Украины) – преступные деяния, касающиеся посягательств на обеспечение порядка мобилизации и призыва граждан Украины к отражению внешней агрессии [2].

Анализ статистики вышеуказанных преступлений показывает, что в период 2009–2018 гг. уровень их раскрытия снизился на 50% по сравнению с предыдущим периодом, в том числе и потому, что высок уровень коррупции. Самыми распространёнными преступлениями этой группы являются преступные деяния, предусмотренные статьями 332 и 335 УК Украины [2]. Детерминанты таких преступлений непохожи. Основными из них являются:

1) сфера безопасного хранения государственной тайны: высокая активность внешней разведки;

2) для преступлений в сфере неприкосновенности государственных границ: высокий процент уголовных дел, связанных с перевозкой нелегальных мигрантов в государства-члены ЕС, коррупция в правоохранительных органах при техническом несовершенстве системы управления пересечением границы;

3) за преступления в сфере мобилизационного обеспечения: низкий уровень патриотизма, ненадлежащие



отношения в армии, коррупция в Вооружённых силах Украины и т.д.

Очевидно, что будущее Украины, благополучие и процветание нации зависит от национальных интересов страны, среди которых выделяют:

1) создание конкурентоспособной, социально направленной, мощной национальной экономики;

2) осуществление кардинальной модернизации производства и развитие его наукоёмких отраслей;

3) обеспечение конкурентоспособности отечественной продукции;

4) совершенствование товарной структуры экспорта и импорта;

5) защита национального рынка от неблагоприятного воздействия мировой конъюнктуры и иностранной конкуренции;

6) создание равных социальных и экономических возможностей для всех граждан Украины;

7) обретение Украиной надлежащего места в мировом разделении труда и международной торговле, интеграция в мировое хозяйство;

8) построение экономических отношений с другими странами на основе равноправия;

9) эффективное использование Украиной своего выгодного географического положения для осуществления международного транзита;

10) обеспечение эффективного развития национальной промышленности [4, с. 124].

К сожалению, в Украине не сформирована чёткая, целостная система национальных интересов. Это является поводом для чиновников разных уровней осуществлять различные действия, несовместимые с интересами государства. Дабы избежать таких явлений, нужно развивать соответствующую нормативную базу, создать банк данных национальных интересов, проводить мониторинг национальных интересов, проводить моделирование национальных интересов, обеспечить баланс национальных интересов и их взаимодействие.

Итак, для поддержания надлежащего уровня безопасности Украины нужна поддержка государства и его содействие в экономической, социальной и технологической сферах. При этом важно учитывать, что в условиях евроинтеграции определению

основных перспективных направлений реформирования системы охраны государственной тайны и служебной информации должно предшествовать изучение опыта стран-участниц НАТО и ЕС по развитию и внедрению эффективной системы защиты информации. Анализ этой проблемы убеждает в том, что национальное законодательство таких стран в этой сфере базируется на минимальных стандартах безопасности. При этом следует учитывать, что в данном случае речь идёт о служебной информации, которая является собственностью государственных органов. Для такого рода информации характерна совокупность следующих признаков:

1) служебная информация, как правило, закреплена на материальном носителе;

2) она не является информацией, составляющей коммерческую, государственную или иную тайну, УК Украины охраняется (тайну усыновления и т. п.);

3) такого рода сведения не могут быть открытой информацией, вследствие чего её тайна охраняется законодательством Украины;

4) служебная информация представляет собой совокупность сведений, порядок защиты и обращения с которой определены соответствующими государственными органами, в каких она образуется, или во владении, распоряжении или пользовании которых находится [5, с. 67–68].

Законодательством Украины установлен режим охраны информации, являющейся служебной. Внешним признаком того, что документ содержит указанную информацию, является наличие номера экземпляра и грифа «Для служебного пользования» [5, с. 52].

Личностью, которой доверены сведения, составляющие государственную тайну, признается лицо, которое имеет соответствующий допуск (первой, второй или третьей форм) к государственной тайне в соответствии с законодательством Украины, и соответствующие сведения получает в установленном порядке [5, с. 16]. Что касается лиц, которым доверены сведения, которые составляют служебную информацию, то категории работников, которые допускаются к работе с доку-

ментами с грифом «Для служебного пользования», согласно действующему законодательству, определяются руководителями организаций.

В связи с тем, что согласно законодательству Украины, некоторые виды информации не могут считаться государственной тайной (информация о незаконных действиях органов государственной власти и их должностных лиц, о состоянии правопорядка и т. д.), разглашение указанных сведений в средствах массовой информации (факты незаконного экспорта военной техники, вооружения, отдельных стратегических видов продукции) не влекут за собой уголовную ответственность.

Преступление с объективной стороны предполагает разглашение определённых сведений, которое заключается в действиях (письменный или устный рассказ посторонним лицам о тайне, о содержании секретных документов или других материалов, аналогичных публикаций в открытой печати, демонстрации тайных изделий, документов или других материалов и прочее обнародование, предание гласности определённых сведений) и в бездействии в отдельных случаях (например, если небрежное хранение соответствующих изделий, документов или иных материалов создало условия для ознакомления с ними) [5, с. 49].

Диспозиция ст. 328 УК является бланкетной для решения вопросов о том, составляют ли те или иные сведения государственную тайну, является ли лицо таким, которому были доверены эти сведения или они стали им известны в связи с выполнением служебных обязанностей и т.д. [2].

Разглашение государственной тайны в сфере обороны (сведений военного характера, которые составляют государственную тайну), совершенное военнообязанным или военнослужащим во время прохождения первым сборов, квалифицируется по ч. 1 ст. 422 УК [2].

За разглашение сведений военного характера, составляющих государственную тайну, рабочие и служащие ВС и военные других формирований Украины несут ответственность по ст. 328 УК. Лицо без гражданства или иностранец могут быть субъектами преступления, предусмотренного



ст. 328 УК, в случае, когда соответствующий доступ к государственной тайне был им предоставлен как исключение на основании международного договора Украины, согласие на обязательность которого предоставлено Верховной Радой Украины, либо в соответствии с законодательством Украины, либо письменным распоряжением Президента Украины [2]. Допуск к государственной тайне предоставляется только вменяемым лицам, как правило, в возрасте от 18 лет (такой допуск в виде исключения могут получить и лица в возрасте от 16 до 18 лет, скажем, студенты некоторых высших учебных заведений).

Необходимо обратить внимание на то, что в странах ЕС накоплен опыт государственной защиты служебной информации, пригодный для использования в Украине. Там работа Совета Европы во всех областях, где требуется использование секретной информации (EUCI), обеспечена функционированием комплексной системы безопасности для защиты указанной информации. Решение Совета о правилах безопасности для защиты секретной информации ЕС устанавливает основные принципы и минимальные стандарты безопасности для защиты EUCI. Эти принципы и стандарты применяются к Совету и его Генеральному секретариату, и они также должны соблюдаться государствами-членами при работе с EUCI.

Классифицированная информация ЕС с государственной тайной подразделяется на четыре уровня, которые определяются серьезностью воздействия раскрытия:

1. TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET: несанкционированное разглашение этой информации может привести к исключительно серьезному ущербу основным интересам ЕС или одного, или нескольких государств-членов.

2. SECRET UE/EU SECRET: несанкционированное раскрытие этой информации может нанести серьезный ущерб основным интересам ЕС или одного, или нескольких государств-членов.

3. CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL: несанкционированное разглашение этой информации может нанести ущерб основным инте-

ресам ЕС или одного, или нескольких государств-членов.

4. RESTREINT UE/EU RESTRICTED: несанкционированное разглашение этой информации может нанести ущерб интересам ЕС или одного, или нескольких государств-членов.

В исследованиях украинского ученого Я.В. Чернопищука доказано, что решение Совета о правилах безопасности охватывает несколько способов защиты этой информации, включая безопасность персонала, физическую безопасность, управление информацией, обеспечение информации, промышленную безопасность или способы обмена EUCI в учреждениях ЕС, а также с третьими государствами и международными организациями [9, с. 14]. На этом фоне отечественная нормативно-правовая основа охраны служебной информации выглядит весьма «бледно». Однако курс Украины на вступление в ЕС заставляет исследователей отечественного законодательства в сфере охраны государственной тайны настаивать на том, что оно не в полной мере согласуется со стандартами безопасности ЕС. Следовательно, это может повлиять на партнёрские взаимоотношения со странами ЕС в сфере защиты информации и усложнить интеграционные процессы нашего государства.

На наш взгляд, одним из важнейших направлений, по которым должно осуществляться реформирование украинской системы охраны государственной тайны, является кардинальный пересмотр «философии» отнесения таковой информации к сведениям, которые требуют ограничения в доступе.

На сегодняшний день первоначальным законодательным актом, регулирующим отношения по созданию, сбору, получению, хранению, использованию, распространению, охране, защите информации, является Закон Украины «Об информации», который, в частности, определяет порядок доступа к информации, разделяя её на открытую и с ограниченным доступом. Вместе с тем в контексте влияния внешних и внутренних факторов на устойчивое функционирование государства наиболее уязвимой является информация, доступ к которой ограничивается исключительно в интересах, предус-

мотренных статьёй 6 Закона Украины «О доступе к публичной информации», и которая подлежит охране государством, то есть государственная тайна и служебная информация.

К сожалению, недостаточное нормативно-правовое регулирование отдельных аспектов защиты информационных ресурсов привело к значительным потерям влияния государства на обеспечение сохранности именно служебной информации. Как отмечает С.В. Болдырь, определение служебной информации в законодательстве Украины на сегодня отсутствует [6, с. 80]. В ст. 9 Закона Украины «О доступе к публичной информации» подаётся только перечень сведений (к тому же неисчерпывающий), которые могут к ней принадлежать, не содержатся чёткие критерии отнесения информации к служебной. Вследствие этого первоочередным является решение вопроса по внедрению новых комплексных подходов к созданию унифицированной системы безопасности государственной тайны и служебной информации, которая бы обеспечивала во всех сферах надёжную и эффективную защиту сведений, специальный режим доступа к которым устанавливается исходя из интересов государства.

Следует отметить, что такая позиция совпадает с выводами О.Г. Семёнюка, по мнению которого важнейшей проблемой совершенствования уголовно-правовой охраны информации является переосмысление её статуса как вида секретной информации и закрепление в законодательстве её определения по аналогии с государственной тайной, которое бы конкретизировало её толкование и способствовало правильной квалификации предмета преступных посягательств на неё [8, с. 63]. Безусловно, при решении этой проблемы должно быть учтено, что в стандартах безопасности ЕС, а также нормативной базе большинства стран-членов этой организации отсутствуют понятия «государственная тайна», «служебная информация», зато предусмотрено применение единого термина для обозначения сведений с эквивалентными степенями ограничения доступа, а именно «classified information», прямым переводом которого является «классифицированная информация».



Учитывая изложенное, можно сказать, что закрепление на законодательном уровне установленных политикой безопасности ЕС стандартов и процедур применения системы степеней ограничения доступа к информации позволит демократизировать этот процесс, обеспечив его прозрачность. Результатом такого процесса должны стать оптимизация работы по определению степеней секретности материальных носителей информации, а также гармонизация и адаптация национального законодательства к требованиям политики безопасности ЕС.

Выводы. Национальная система охраны государственной тайны создавалась с учётом соответствующего опыта развитых демократических стран.

Меры, принимаемые государством для охраны своих секретов, должны быть адекватными угрозам (как внешним, так и внутренним), существующим на данный момент. Эффективное решение этого вопроса возможно лишь при условии комплексного подхода. Также следует отметить, что приведённые предложения по реформированию системы охраны государственной тайны согласуются с наработками и выводами рабочей группы, по результатам деятельности которой разработаны предложения проектов Концепции реформирования системы охраны государственной тайны и служебной информации, а также соответствующих нормативных актов о введении её в действие в рамках выполнения пункта 4.12 Стратегии национальной безопасности Украины, утверждённой Указом Президента Украины от 26.05.2015 № 287/2015. Кроме того, решение этого вопроса необходимо для устранения имеющихся расхождений в подходах к защите информации с ограниченным доступом в государствах евроатлантического сообщества и в Украине.

Система охраны государственной тайны требует постоянного усовершенствования, поскольку вызовы, в т. ч. и в информационной сфере, требуют скорейшего реагирования и противодействия. Вот почему основные усилия в ходе осуществления мероприятий по реформированию системы охраны государственной тайны должны быть сосредоточены на решении следующих вопросов:

1) объединение государственной тайны и служебной информации в единую категорию информации, доступ к которой ограничивается исключительно в интересах, предусмотренных статьёй 6 Закона Украины «О доступе к публичной информации», и которая подлежит охране государством;

2) осуществление мероприятий по внедрению новых комплексных подходов к созданию унифицированной системы безопасности как государственной тайны, так и служебной информации, которая бы обеспечивала во всех сферах надёжную и эффективную защиту сведений, специальный режим доступа к которым устанавливается, исходя из интересов государства;

3) закрепление на законодательном уровне установленных политикой безопасности стандартов ЕС и процедур применения системы степеней ограничения доступа к информации;

4) определение в отечественном законодательстве в сфере охраны государственной тайны Службы безопасности Украины как Национального органа безопасности.

Список использованной литературы:

1. Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

5. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440. *Офіційний вісник України*. 2005. № 34. Ст. 2089.

6. Болдир С.В. Перспективи реформування системи охорони державної таємниці та службової інформації.

Інформація і право : науковий журнал. Київ, 2017. № 4 (23). С. 79–85

7. Булах І.І. Інтеграція України в ЄС: переваги та недоліки / І.І. Булах, О.В. Шиманська. *Економіка України в умовах євроінтеграції: виклики та перспективи розвитку* : матер. І Всеукраїнської наук.- практи. конф., 19 квітня 2018 р., м. Умань; за ред. д. е. н., проф. О.Г. Чирви. Умань : ВПЦ «Візаві», 2018. С. 10–12.

8. Семенюк О. Порядок віднесення інформації до державної таємниці: порівняльний аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства, шляхи удосконалення цієї процедури. *Юридична Україна* : щомісячний науковий журнал. Київ, 2016. № 3/4 (159/160). С. 58–64.

9. Чорнопищук Я.В. Конституціоналізація процесу європейської інтеграції України : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Одеса. 2013. 19 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Трембач Игорь Игоревич – аспирант кафедры административного и уголовного права юридического факультета Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Trembach Igor Igorevich – Postgraduate Student at the Department of Administrative and Criminal Law Faculty of Law of Oles Honchar Dnipro National University

igortrembach@outlook.com



UDC 336.1

MECHANISMS OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF HEALTH PROTECTION

Dmitriy TURCHAK,
Postgraduate Student of National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine

SUMMARY

The article deals with the nature of “mechanism” and “mechanism of public-private partnership” (PPP). It is established that the mechanism of realization of public-private partnerships in the field of health care should combine the theoretical part, which will contain a number of basic principles of PPP, conceptual points of state regulation of PPP, organizational and economic system of implementation of PPP. The main elements of the mechanism of realization of public-private partnerships are shown. It is proved that the public-private partnerships in the field of health care should be identified as organizational and economic structure on mutually beneficial conditions for the state system and entrepreneurs, business structures and subjects of the private sphere of medicine.

Key words: public-private partnership, medical sphere, mechanism, health care.

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Дмитрий ТУРЧАК,
аспирант
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается сущность понятий «механизм» и «механизм государственно-частного партнёрства». Установлено, что механизм реализации государственно-частного партнёрства в сфере здравоохранения должен сочетать теоретическую часть, которая будет содержать ряд базовых принципов такого партнёрства, концептуальные положения государственного регулирования государственно-частным сотрудничеством, организационно-экономическую систему внедрения. Показаны основные элементы механизма реализации государственно-частного партнёрства. Доказано, что государственно-частное партнёрство в сфере здравоохранения должно определяться как организационно-экономическая структура на взаимовыгодных условиях для государственного устройства и предпринимателей, бизнес-структур и субъектов частной сферы медицины.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, медицинская сфера, механизм, здравоохранение

Statement of the problem. National health is a resource of a country, which has strategic character and a developing base for the state economy. At the same time, the national economy is closely connected with the use of various forms of innovative character, aimed at the development of separate parts of society, economy and other spheres. It also includes healthcare, the innovation of which should be aimed at introducing reforms, medical innovations, the search for new financial infusions, and the creation of managerial mechanisms for the implementation of healthcare management.

Scientific actuality of the research is confirmed by the fact that the new economy today has negative trends of development, taking into consideration the current organizational and economic conditions in the field of health care. Therefore, in order to avoid its complete collapse, it is necessary to introduce innovative forms of activity in this area.

New methods aimed at the progress of the health sector development should

be implemented at the present stage. Exactly scientific, medical achievements and developments in the food sector will have an impact on the average life expectancy of citizens of the state and the innovative level of the health sector. The practical knowledge of the experience of developed countries shows that the stabilization of public-private partnerships is one of the main points and contributes to socio-economic progress. In order to ensure the development of trends in the social sphere, including the health care sector, it is necessary to attract additional financial resources that can be attracted by implementing forms of cooperation between the state and private business structures.

State of research. The mechanism of public-private partnerships, particularly in the spheres of health care, is described in the scientific works of such well-known scientists: L.I. Abalkin, A. Kulman, O.V. Mazurko, G.A. Mishenina, N.V. Mishenina, S.V. Mocheryn, I.P. Petrova, L.I. Tarash, I.E. Yarov and others.

The aim and the objective of the article is to reveal the mechanisms of public-private partnership in Ukraine in the field of health care.

Presentation of the main material. In modern economic conditions, the state governance mechanism has its own stock of methodologies and instruments for influencing according to the set goals, such means of influence in the sphere of health care do not fully satisfy the requirements and regularities of economic development. The system of classical elements aimed at controlling within the healthcare sector is guaranteed by state financing, on condition that the state budget funds are provided. At this stage, the financial support to the national medical system is possible under the condition of thorough rethinking, carried out with additional financial infusions and with the competent use of these financial resources.

Unofficial payments, made by people, cannot be a solution to financial



issues. It follows that the current market situation requires new rules and principles of coexistence of the subject of health care, which are the basis for the creation of a PPP mechanism in this area. It follows from this that innovational development within healthcare is possible only subject to the application of systems of interaction between state and business authorities that would have a comprehensive character among such social elements as a public organization, doctors and patients. This will facilitate early diagnosis of the disease by using the modern methodological diagnostic database and the availability of medical equipment systems, as well as providing innovative features within the public-private partnerships of health care to the organizational and economic regulatory mechanism of the state.

Thus, scientific analysis of the mechanism of public administration distinguishes this concept as the main one. Despite the widespread use of the term “mechanism” in various spheres of public life, it is borrowed from the natural and technical sphere and can have several interpretations: a device that conducts or transforms movement; structure, internal composition of a certain concept; combination of events and procedural characteristics that make any physical, chemical or other processes.

The category “mechanism” is quite common in the scientific economic literature, but there is no generally accepted definition of this term that would reveal its essence and content, which causes ambiguity in the interpretation of the concept and structural elements of the mechanism of public-private partnership. In the domestic economy, the term “mechanism” was introduced by L.I. Abalkin in the second half of the 60-ies of the XX century. The researcher considers the “economic mechanism” as an economic category in the system of production relations of two subsystems: socio-economic, organizational and economic [6, p. 15].

According to the encyclopaedic work done by local economists, the mechanism is a system, device, method, defining the order of a particular type of activity [1, p. 355] or an internal device of a machine, equipment, etc. – a system of certain parts and elements

that triggers them into action [1, p. 355]. In this case mechanisms are determined as a system of unite components which is whole organism. So, the special feature definition of economic mechanisms by Ukrainian scholars is the application of system-structural approaches.

French explorer who investigated economic mechanisms in the macro-economic aspect A. Kulmann defines the mechanism as the necessary interconnection that occurs among different economic phenomena [2, p. 7]. At the same time, the mechanism is interconnection system of economic phenomena that arise on certain conditions under the influence of the initial impulse [2, p. 16].

The mechanism includes certain logical sequence of elements, which reflect the possible actions of the mechanism in the presence of a certain initial economic phenomenon. The constituent elements of the mechanism always at the same time advocates both the original phenomenon, and the entire process that occurs in the interval between them. Therefore, the economical mechanism is defended either by nature of outgoing phenomena or by the end result of a series of phenomena. [2, p. 12].

It can be concluded from the previous described interpretations that Western economic research prefers a functional approach to the problem of a mechanism and its description. The public-private partnership mechanism is a complex organizational and financial process. The application of the financial-legal model of public-private partnership involves the participation of a certain number of actors – public and private partners [3].

In foreign practice, various organizations investigate the structural elements, which are the mechanism for implementing public-private partnerships. Results of analysis of the Public-Private Partnerships Reference Guide and The Guide to Guidance How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects affirm that the structure of public-private partnerships includes five successive stages (fig. 1) [7, c. 78; 8].

1. Initiation and initial project selection. It is created on the basis of the program that has a socio-economic

character. The development of PPP concepts and initial analysis of these projects is in the pipeline, and this process can still be called a feasibility study. The feasibility study of the PPP at the initial stage of the project makes it possible to discard unprofitable programs and outline the possible types of alternative cooperation between the state and business structures.

2. Evaluation and structuring of the project. This includes the research of the technological, financial, economic, legal and environmental aspects of projects. The data collection component of research makes it possible to implement the program of public-private cooperation and to ensure the development of its structural basis. Structured processing of PPP programs contains the conditionality of the form chosen for this program, the risk sharing between the partners, and the financial structure of the program implementation. Thus, the transition to the following stages is based on the evaluation basis of the characteristics that enable the analysis of program effectiveness, in particular viable technical and economic indicators, whether the budget project is competitive or effective comparing to other public-private partnership financial programs.

3. Projecting a public-private partnership contract. It develops elements of the PPP agreement, which stipulates defining the rights and responsibilities of the partners, making changes and ordering the regulation of conflict issues, etc. The result of this phase is a program of public-private partnerships for selecting a private party on the basis of a competitive procedure.

4. Conducting competitive procedures and entering into a PPP contract. Executive body introduces the competitive stages for choosing private sector entity to implement the program in accordance with the law of the country. After tender competition the contract is concluded on conditions of public-private partnerships.

5. Management of the implementation of the agreement on public-private partnership (monitoring of the implementation of PPP). It is implemented during the partnership relations. The public authorities guarantee controlling the implementation

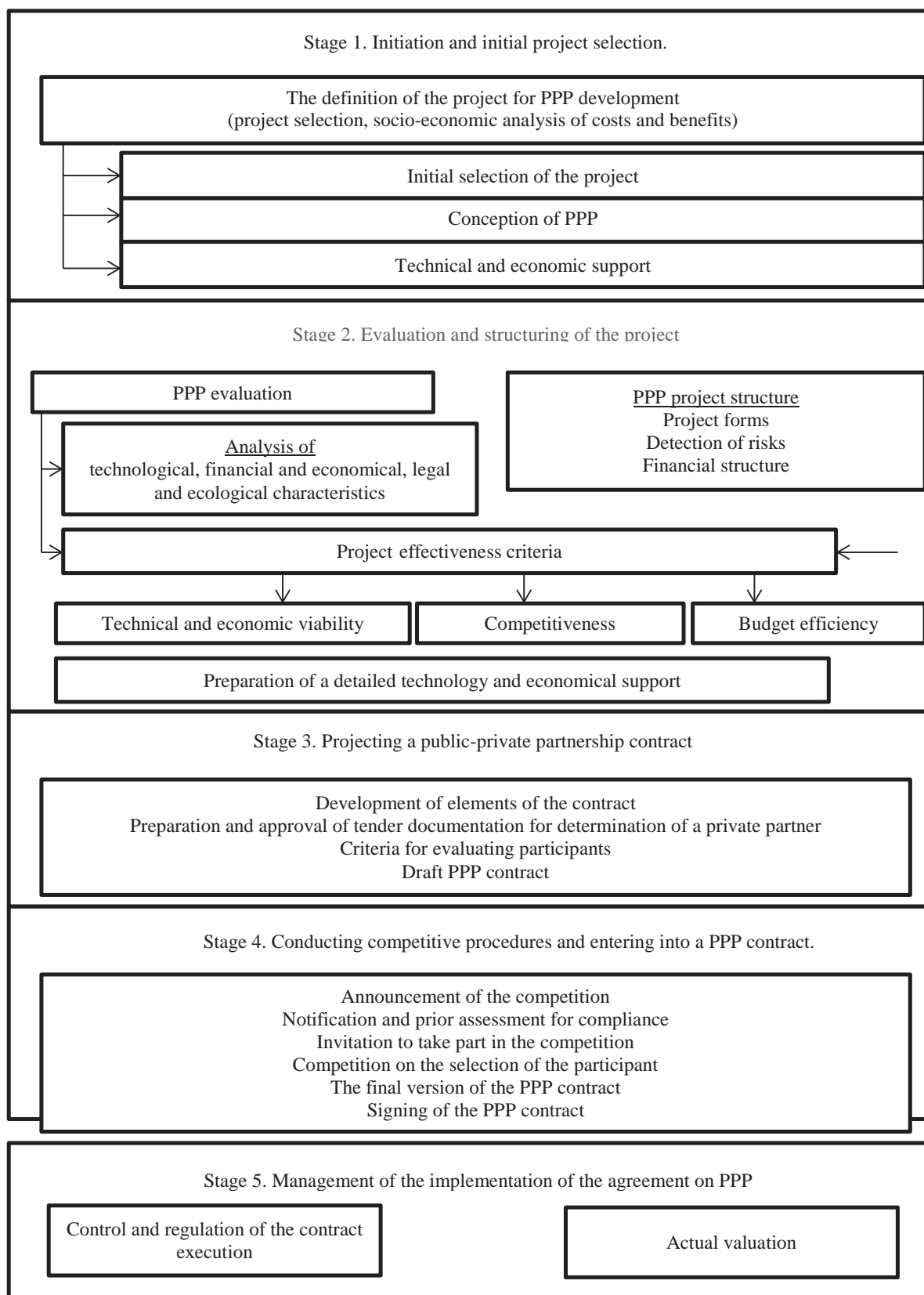


Fig. 1. Structural elements of the mechanism of implementation of the PPP*

* author development on the basis of [5]



Tab. 1

Basic mechanisms for implementing PPP in the field of healthcare *

PPP forms	Main characteristic
Rental with passing of property	A private partner leases a medical institution on the basis of a lease agreement, after which a specified share may gradually move to private ownership under the negotiated conditions
Tenancy at will	Medical institution can be leased to the private sector with the condition, for example, creating a certain number of work places, providing a certain amount of investment in the medical sector.
Concession	A private operator (entrepreneur, private company, legal entity) receives the right to operate and manage the objects of the healthcare sector as specified in the contract.
Creation – ownership – management – transference	A private operator according to the contract carries out investments in a specified object, then owns and manages it within the term specified by the contract, after which it is transferred to the state
Management contract	It is the simplest PPP form in the healthcare, which doesn't provide investment obligations. Ownership and investment decisions remain in the hands of a public authority. The private organization is responsible only for adherence to the principles of medical care and carries only operational risks.

* author development on the basis of [4]

of the PPP, which extends to the private party fulfilment of the contract during the term for implementation, as well as improvement of the condition's quality for the contract implementation and the balancing of processes between the parties of public-private partnership.

The above-mentioned components of the mechanism implementation structure between public and private partners are used mostly as a form of recommendations. In view of the country in which these mechanisms are implemented, they have economic, legal, technical differences regarding one or another aspect of the interaction between the state and the private sector. The analysis of the main preparatory levels and the implementation of public-private structures is facilitated by the consideration of European experience in establishing mechanisms for the implementation of PPP in Western countries, in particular, German and French experience and eastern – Kazakh and Russian.

Thus, the mechanism of realization of public-private partnerships in the field of health care should combine the theoretical part, which will contain a number of basic principles of PPP, conceptual points of state regulation of PPP, as well as organizational and economic system of implementation of PPP.

The strategic orientation of progress in healthcare should apply different mechanisms of public-private partnerships within the medical sector (tab. 1)

These main mechanisms or forms of PPP can be implemented by any healthcare entity, which should be

further elaborated, that is, some of them should be added to certain clarifications and additions. Such unitary partnership, which is provided by the public, private and social sectors in decentralized conditions, is the main platform for cluster policies, in shaping the cluster-corporate form in healthcare.

On the basis of the analysis of the mechanism of realization of public-private partnership relations as structures of functional actions or processes connected with the sequence of functional phases of the PPP and the system of methodologies, dogmas and algorithms, views and procedures of conceptual, institutional and methodological supplies that are used for realization partner state interactions and private-sector actors, we can conclude that the content of the mechanism of public-private partnership relations is a system of consistently combined functional phenomena: the definition of the PPP program, project development (feasibility study), the implementation of competition to determine the private partners, management implementation agreements PPP (PPP monitoring implementations).

Conclusions. Consequently, public-private partnerships in the healthcare sector should be identified as an organizational and economic structure on mutually beneficial terms for the state system and entrepreneurs, business entities and private sector practitioners based on legislation and legal agreements, regulatory and legal acts, in the implementation of social and medical programs. Such

processes will allow to combine public and private resources that will increase the efficiency of the use of potential, allocate and minimize any risk in the field of state-business partnerships, and implant innovative tools within the healthcare system.

References:

1. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 2 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Видавничий центр «Академія», 2001. 848 с.
2. Кульман А. Экономические механизмы / пер. с фр. под общ. ред. Н.И. Хрустальной. Москва : Прогресс: Универс, 1993. 192 с.
3. Мазурок О.В. Державно-приватне партнерство як засіб підвищення ефективності системи охорони здоров'я. *Державне будівництво*. 2016. № 2. С. 1–10.
4. Мішеніна Н.В. Розвиток механізмів державно-приватного партнерства у сфері природогосподарювання в умовах децентралізації / Н.В. Мішеніна, І.Є. Ярова, Г.А. Мішеніна. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2017. № 1. С. 319–330.
5. Тараш Л.І. Механізм реалізації партнерської взаємодії держави і приватного бізнесу / Л.І. Тараш, І.П. Петрова. *Вісник економічної науки України*. 2014. № 2. С. 140–153.
6. Хозяйственный механизм общественных формаций / Под общ. ред. Л.И. Абалкина. Москва : Мысль, 1986. 269 с.
7. Public-Private Partnerships Reference Guide. World Bank, Public



Private Infrastructure Advisory Facility. Version 1.0., 2012. 230 p. URL: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Public-Private-Partnerships-Reference-Guide.pdf>.

8. The Guide to Guidance How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects. European PPP Expertise Centre, 2011. 71 p. URL: <http://www.eib.org/eppec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Turchak Dmitriy Vasilyevich – Postgraduate Student of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Турчак Дмитрий Васильевич – аспирант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Turchakdm@gmail.com

УДК 341.12

ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ ПРАВ СОТРУДНИКОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Павел ФОМИН,

аспирант кафедры международного и европейского права
юридического факультета

Харьковского национального университета имени В. Н. Каразина

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы положения внутренних актов Совета Европы (Правила и положения о персонале) относительно защиты трудовых прав сотрудников организации во время прохождения международной гражданской службы; уделено внимание процедуре защиты прав сотрудников в порядке досудебного урегулирования спора и в рамках Административного Трибунала Совета Европы; акцентировано внимание на существующей проблематике в этой сфере и сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: внутренняя система правосудия, международный гражданский служащий, трудовые права человека, судопроизводство.

PROTECTION OF LABOR RIGHTS OF STAFF OF THE COUNCIL OF EUROPE

Pavel FOMIN,

Postgraduate Student at the Department of International and European Law
Faculty of Law of V. N. Karazin Kharkiv National University

SUMMARY

In this article it was analyzed the provisions of the internal acts of the Council of Europe (Staff Rules and Regulations) regarding the protection of the labor rights of the organization's employees during the international civil service; it was paid attention to the procedure for protecting the rights of employees in the course of pre-trial settlement of a dispute and within the framework of the Council of Europe Administrative Tribunal; it was focused on the existing problems in this area and the corresponding conclusions are made.

Key words: internal justice system, international civil servant, labor human rights, legal proceedings.

Постановка проблемы. Эффективная деятельность персонала международных универсальных и региональных межправительственных организаций (далее – ММПО) (Организация Объединённых Наций, Совет Европы, Европейский Союз и др.) является одной из ключевых составляющих их надлежащего функционирования. Достижение поставленных целей и поддержание провозглашённых принципов ММПО, среди которых – поддержание международного мира и безопасности, развитие дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, осуществление международного сотрудничества, проведение совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, поддержание и дальнейшее осуществление прав человека

и основных свобод и т.д., возможно лишь при наличии профессионального и компетентного персонала, который составляют международные гражданские служащие. Такой статус наделяет сотрудника рядом прав и обязанностей, среди которых – соблюдение высоких профессиональных и этических стандартов, лояльность организации, независимость и беспристрастность, недопущение конфликта интересов, неразглашение информации и тому подобное. Вместе с тем мировая практика демонстрирует, что такие служащие, будучи непредвзятыми и независимыми от государства своего происхождения, выполняют возложенные на них функции эффективнее при условии создания надлежащих условий для прохождения их службы. По этой причине важным условием соблюдения таких высоких стандартов является необходимость нормативного закрепления и своевременного



усовершенствования положений внутренних актов ММПО, касающихся условий прохождения международной гражданской службы (социальное обеспечение, порядок приёма на работу, процедура расторжения контрактов и др.). Вместе с тем возникают случаи, когда трудовые права сотрудников ММПО могут быть нарушены администрацией самой организации вследствие неисполнения или ненадлежащего соблюдения Положений и Правил о персонале. В связи с этим следует отметить, что с учётом того факта, что большинство ММПО пользуются иммунитетом от местной юрисдикции и к ним нельзя предъявить иск в национальном суде, для урегулирования споров между сотрудниками и администрацией необходимым является создание соответствующих гарантий деятельности персонала, в том числе права на защиту от каких-либо нарушений со стороны самой организации. Так, с целью достижения вышеизложенных положений в рамках Совета Европы (далее – СЕ) был создан Административный трибунал, уполномоченный рассматривать жалобы действующих и бывших сотрудников организации в отношении их работодателя. Вышеизложенное свидетельствует о значимости и актуальности выбранной темы исследования.

Состояние исследования. Следует отметить, что в науке международного права не было уделено достаточно внимания вопросу защиты трудовых прав сотрудников ММПО, в частности, Совета Европы. Отдельные вопросы, посвящённые функционированию внутренней системы правосудия ММПО, статусу международных гражданских служащих были рассмотрены в работах таких учёных, как: Д. Бежашев, М. Буроменский, М. Митрофанов, Т. Сыроед, А. Шулипа и др.

Целью исследования является анализ внутренних правовых актов Совета Европы касательно защиты трудовых прав международных гражданских служащих.

Задачи исследования. Для достижения цели поставлены следующие задачи: исследовать положения внутренних актов Совета Европы касательно защиты трудовых прав сотрудников; проанализировать существующий порядок урегулирования споров между сотрудниками и администрацией в рамках Совета Европы.

Изложение основного материала. Обеспечение защиты сотрудников меж-

дународных организаций, работающих в экстремальных условиях политической напряжённости, социальной и экономической нестабильности, – необходимая составляющая и одна из гарантий успешного выполнения широкого спектра целей и задач, стоящих перед международной организацией. В подобных обстоятельствах уверенность международного служащего в том, что наниматель, которым фактически является организация, в состоянии принять необходимые меры, задействовать механизмы функциональной защиты и, таким образом, гарантировать физическую неприкосновенность своего сотрудника, защитить его жизнь, здоровье, имущество от противоправных посягательств, создать материальные стимулы, компенсирующие психологические затраты при работе в напряжённых условиях, играют определяющую роль и называются на всем ходе выполнения миссии международного служащего [1, с. 2].

Следует также отметить необходимость защиты прав сотрудников ММПО в пределах самой организации, в частности, во время прохождения службы. Так, с целью разрешения возникающих споров между сотрудниками и администрацией, включая споры, связанные с дисциплинарными мерами, в рамках СЕ была создана внутренняя система правосудия, представленная Административным Трибуналом (далее – АТ СЕ, Трибунал), основной задачей которого является реагирование на ситуации, когда сотрудник считает, что его права были нарушены.

Основная часть заявлений, поступающих от сотрудников СЕ, касается порядка прохождения службы либо отмены дисциплинарных взысканий. Так, к примеру, в рамках АТ СЕ был получен ряд заявлений, касающихся возможных нарушений прав сотрудников Организации, в частности, 28 января 2019 года была зарегистрирована апелляция № 603/2019 «Мария Кристина против Генерального секретаря СЕ» (Maria Cristina ANA v. Secretary General of the CE), в которой заявитель оспаривает решение не предоставлять ей более высокую оценку и просит Трибунал присвоить ей эту оценку; 20 декабря 2018 года зарегистрирована апелляция № 602/2018 «Клэр Смит против управляющего Банка развития СЕ» (Claire Smith v. Governor of the CE Development Bank), в которой заявитель оспаривает сумму, выплаченную после признания её инвалидности; 22 февраля

2019 года АТ СЕ зарегистрировал апелляцию № 604/2019 «Изабела Михалахе против Генерального секретаря СЕ» (Isabela Mihalache v. Secretary General of the CE). Апеллянт оспаривает решение об отказе в продлении контракта.

Внутренними актами СЕ, которые закрепляют положения о порядке прохождения службы сотрудниками организации, в частности, Правилами о персонале закреплён ряд положений, касающихся защиты прав служащих в случае их нарушения со стороны администрации. Так, служащие СЕ наделены правом направлять Генеральному секретарю запрос с предложением принять соответствующее решение или меры, которые он должен предпринять в отношении них либо жалобу на административный акт, неблагоприятно влияющий на них, за исключением вопроса, касающегося процедуры внешнего набора. При этом «административный акт» означает любое индивидуальное или общее решение, либо меру, принятые Генеральным секретарём или любым должностным лицом (положение 59 (1) (2)) [2].

Кроме того, при подаче сотрудниками административной жалобы Генеральному секретарю они могут попросить направить её для предварительного заключения Консультативному комитету по спорам. Генеральный секретарь также может сделать это по собственной инициативе. Задача Консультативного комитета по спорам, который состоит из четырёх сотрудников, два из которых назначаются Генеральным секретарём, а два – персоналом, состоит в том, чтобы принять полностью независимое и обоснованное заключение по направленной ему административной жалобе. Его мнение может касаться как законности оспариваемого акта, так и его целесообразности. Комитет также может предлагать урегулирование на основе принципов справедливости (ст. 59 (5) (6)) [2].

В случае отклонения поданной жалобы полностью или частично заявитель может обратиться в Административный трибунал, созданный Комитетом министров (положение 60 (1)) [2]. Трибунал состоит из трёх судей, которые не являются сотрудниками СЕ. Один судья назначается Европейским судом по правам человека из числа тех, кто занимает или занимал судебную должность в одном из государств-членов СЕ или в другом международном судебном органе, кроме



нынешних судей Суда. Остальные судьи назначаются Комитетом министров из числа юристов или других высокопоставленных лиц, имеющих большой опыт работы в сфере управления. Судьи Трибунала назначаются сроком на три года и могут быть назначены повторно (ст. 1) [3].

Направленная Трибуналу апелляция должна отвечать критериям приемлемости и быть подана в течение шестидесяти дней с даты уведомления о решении Генерального секретаря по жалобе или по истечению срока предоставления решения по жалобе (тридцать дней с даты её получения). Апелляция не принимается, если она не соответствует выдвигаемым условиям. В исключительных случаях и по обоснованным причинам Трибунал может объявить приемлемой апелляцию, поданную по истечению предусмотренных периодов (положение 60 (3)). Установленные сроки начинают исчисляться с полуночи первого дня. Суббота, воскресенье и официальные праздники учитываются при расчёте срока. Если последний день установленного срока является субботой, воскресеньем или официальным праздником, этот срок должен быть продлён до первого рабочего дня после этого (положение 61) [2]. Кроме того, апелляция должна быть составлена в письменной форме, содержащейся в Приложении к Правилам процедуры АТ СЕ, на одном из официальных языков Трибунала и подписана апеллянтом или его представителем (правило 16). После этого Секретарь незамедлительно передаёт один экземпляр обращения Председателю и один экземпляр Генеральному секретарю. Председатель устанавливает срок для представления Генеральным секретарём своих замечаний в письменном виде, к которому прилагаются все подтверждающие документы, ещё не представленные апеллянтом. Замечания Генерального секретаря должны быть доведены до сведения заявителя; Председатель также устанавливает срок для любых письменных замечаний, которые апеллянт может пожелать представить в ответ (правила 16–18) [4].

Апелляция вместе с меморандумами и другими подтверждающими документами, комментариями Генерального секретаря и ответом апеллянта, если таковые имеются, препровождается судьям Трибунала не менее чем за пятнадцать дней до даты сессии, на которой она должна быть

рассмотрена. Трибунал также может запросить любой другой документ, который он считает необходимым для рассмотрения апелляции. Каждый документ, включённый в материалы дела, передаётся сторонам или предоставляется им для ознакомления в отделениях секретариата Трибунала (ст. 7) [3].

Когда дело готово к рассмотрению, Председатель назначает дату его рассмотрения. Стороны спора наделены правом письменно проинформировать Трибунал о том, что они отказываются от устного разбирательства (правило 24) [4]. Слушания в Трибунале являются открытыми, за исключением случаев, когда Трибунал принимает иное решение. Генеральный секретарь и заявитель могут присутствовать на слушаниях и делать любые устные представления в поддержку аргументов, выдвинутых в их письменных заявлениях. Трибунал также заслушивает любых свидетелей, чьи показания он считает относящимися к слушанию и может потребовать, чтобы любое должностное лицо СЕ предстало перед ним в качестве свидетеля (ст. 9) [3].

Сторона, желающая, чтобы свидетели, эксперты или другие лица были заслушаны на заседании по делу, уведомляет об этом Секретаря не позднее, чем за 21 день до установленной даты слушания. Такое уведомление должно содержать имена и описания лиц, которых сторона желает заслушать, предмет, который должен быть рассмотрен в их доказательствах или заявлениях, и язык, который будет использоваться. Лица, которых Трибунал решает заслушать, должны быть вызваны Секретарём как минимум за 7 дней до установленной даты слушания. В ходе устного разбирательства Трибунал может принять решение о заслушивании лица, которое не было вызвано, если он считает, что это поможет рассмотрению дела. Любой сотрудник СЕ, которого Трибунал решит заслушать, не может отказать в предоставлении запрошенной информации. Любой отказ явиться или дать показания, которые Трибунал считает необоснованными, доводится до сведения Генерального секретаря (правило 25) [4].

После того, как будут исследованы все материалы дела, заслушаны стороны, вызываемые свидетели и эксперты, Трибунал принимает решение по делу большинством голосов, которое подписывается Председателем и Секретарём и должно включать в себя изложение фактов и осно-

ваний судебного разбирательства, а также основных положений постановления. Решения Трибунала также должны включать порядок расходов. Решения оплачиваются публично, за исключением случаев, когда Трибунал решит вынести письменное решение. Оригинал каждого решения хранится в архиве секретариата, Секретарь передаёт копию каждой из сторон (правила 35–36) [4]. Решения Трибунала публикуются в полном объёме Генеральным секретарём (ст. 12). В случае наличия в решении Трибунала какой-либо технической ошибки стороны могут направить Председателю заявление в письменной форме об её исправлении (правило 37).

Кроме того, по результатам рассмотрения дела Трибунал принимает решение о распределении расходов на апелляцию. Так, в том случае, если апелляция представляет собой нарушение процедуры Трибунал может постановить оплатить апеллянту все или часть понесённых расходов; в случае удовлетворения апелляции Трибунал может принять решение о том, что Совет возместит по разумной ставке надлежащим образом подтверждённые расходы, понесённые апеллянтом, с учётом характера и важности спора. Если апелляция была отклонена, то Трибунал может принять решение о том, что Совет возместит полностью или частично надлежащим образом подтверждённые расходы, понесённые апеллянтом. Трибунал также должен указать исключительные обстоятельства, на которых основано это решение. Трибунал может принять решение о том, что Совет возместит оправданные расходы на проезд и проживание, понесённые свидетелями, которые были заслушаны, в пределах ставок, применяемых к сотрудникам в служебных командировках (ст. 11).

Следует также отметить, что АТ СЕ наделён полномочиями исключить апелляцию из своего списка дел в том случае, если заявитель отозвал свою апелляцию либо же в тех случаях, когда обстоятельства, в частности непредставление апеллянтом запрошенной информации или несоблюдение установленных сроков, приводят к выводу, что он не намерен подавать апелляцию. В этом случае Трибунал информирует заявителя о своём решении, копия которого направляется Генеральному секретарю (правило 20) [4].

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можем сделать вывод о том, что во внутренних актах СЕ (Правилах,



Положении о персонале) закреплено право сотрудников на защиту своих прав от возможных нарушений со стороны администрации Организации. Обеспечение таких гарантий играет основополагающую роль, поскольку уровень выполняемой персоналом работы непосредственно связан с рядом вопросов, возложенных непосредственно на саму Организацию, что, в конечном итоге, может повлиять на её функционирование в целом. Так, следует отметить, что возможность досудебного урегулирования спора путём подачи административной жалобы Генеральному секретарю СЕ и рассмотрение дела компетентным и независимым Трибуналом судебного, действующим в соответствии с международными и региональными стандартами справедливого судебного разбирательства, является основополагающим условием защиты прав человека и верховенства права.

Список использованной литературы:

1. Кургузова Я.С. Функциональная защита международных организаций : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. 201 с.
2. Council of Europe Staff regulations. URL: https://publicsearch.coe.int/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680781c12.
3. Statute of the Administrative Tribunal of the Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/tribunal/statute>.
4. Rules of procedure of the Administrative Tribunal of the Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/tribunal/rules-of-procedure>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Фомин Павел Викторович – аспирант кафедры международного и европейского права юридического факультета Харьковского национального университета имени В. Н. Каразина

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Fomin Pavel Viktorovich – Postgraduate Student at the Department of International and European Law Faculty of Law of V. N. Karazin Kharkiv National University

email.fomin@gmail.com

УДК 340

ДОКТРИНА КАК ВИД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА УКРАИНЫ

Наталия ХАРЧЕНКО,

кандидат юридических наук,

старший преподаватель кафедры теории государства и права
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены концептуальные аспекты доктрины как вида нормативно-правового акта в системе законодательства Украины и в украинской юридической науке. Акцент сделан на определении содержания, целей, задач и иных характерных признаков доктрины как вида нормативно-правового акта, места и роли в правовой системе Украины. Констатируется отсутствие унифицированных правил создания и структуры доктрин, а также их важность в урегулировании общественных отношений в сфере национальной безопасности.

Ключевые слова: доктрина, нормативно-правовой акт, стратегия, программа, концепция.

DOCTRINE AS A TYPE OF REGULATORY LEGAL ACT OF UKRAINE

Nataliya KHARCHENKO,

PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article discusses the conceptual aspects of the doctrine as a type of regulatory act in the system of legislation of Ukraine and in Ukrainian jurisprudence. The emphasis is on determining the content, goals, objectives and other characteristic features of the doctrine as a type of regulatory act, place and role in the legal system of Ukraine. The absence of unified rules for the creation and structure of doctrines, as well as their importance in regulating public relations in the field of national security, is stated.

Key words: doctrine, regulatory legal act, strategy, program, concept.

Постановка проблемы. Нормативно-правовой акт – важный элемент украинской системы законодательства, наиболее совершенный источник права, выполняющий главную роль в регулировании общественных отношений в Украине. Несмотря на то, что в Украине отсутствует устойчивое понимание в юридической доктрине понятия «нормативно-правовой акт», критериев для классификации и структуры нормативно-правовых актов, следует отметить противоречивость и даже неразработанность общетеоретических основ отдельных видов нормативно-правовых актов, связанных со вступлением Украины в мировое правовое пространство, интеграцией в Европейский Союз и, как следствие, необходимостью адаптации отечественного законодательства к европейским правовым стандартам.

Существенное влияние на отечественную правовую систему оказывает также сотрудничество и взаимо-

действие с другими международными организациями. Ведь все больше угроз, опасностей и вызовов, имеющих транснациональный и глобальный характер, нейтрализация и борьба с которыми требует унификации правовых основ взаимодействия. Для этого разрабатываются различные международные и внутренние нормативно-правовые акты, особое место среди которых занимает доктрина.

Несмотря на довольно длительную историю существования в отечественной правовой системе данного нормативно-правового акта, следует акцентировать внимание на отсутствии однозначности определения целей, задач, особенностей, структуры доктрины. Итак, определение специфики доктрины как вида нормативно-правового акта имеет важное не только научное, но и практическое значение, играет чрезвычайно важную роль в более глубоком познании места и значения



доктрины в системе законодательства Украины. Именно общетеоретическая наука играет важную роль в вопросах формирования не только понятия, но и особенностей того или иного юридического феномена [1, с. 26; 2, с. 34].

Состояние исследования. Отдельные аспекты проблематики исследованы в трудах учёных-юристов разных времён, таких как: С. Алексеев, М. Байтин, Л. Бутыко, С. Мальшко, С. Гусарев, А. Иоффе, Е. Евграфова, Д. Керимов, А. Колодий, В. Копейчиков, А. Малько, Н. Матузов, П. Рабинович, Л. Тиунов, Ю. Тихомиров, А. Тихомиров, А. Черданцев, М. Шаргородский, А. Шебанов и др. Однако рассмотрение особенностей доктрины как вида нормативно-правового акта не стало предметом их внимания.

Отсутствие комплексного исследования особенностей доктрины обусловило актуальность написания этой научной статьи, поскольку только целостное и системное их определение имеет важное теоретическое и практическое значение, позволяющее в научном ракурсе увидеть глубину и возможности этого акта, в законодательном плане – целесообразность принятия, а в правоприменительной плоскости – корректности трактовки и применения.

Целью и задачей статьи является общетеоретическое определение содержания, особенностей и структуры доктрины как вида нормативно-правового акта в юридической доктрине и в правовой системе Украины.

Изложение основного материала. С целью раскрытия особенностей доктрины как вида нормативно-правового акта в отечественной юридической доктрине считаем необходимым определить концептуальные основы, на которых базируется дальнейшее раскрытие предмета исследования.

Анализ системы законодательства Украины позволяет констатировать отсутствие закона, в котором раскрыты особенности разработки, вступления в силу, государственной регистрации, классификации, иерархии нормативно-правовых актов. Эти общественные отношения урегулированы в основном на уровне подзаконных нормативно-правовых актов, в частности приказов Министерства юстиции Украины [3; 4], где определены понятие, виды, структура нормативно-правовых актов.

В частности, нормативно-правовой акт определяется как: официальный письменный документ, который принимается уполномоченным на это субъектом нормотворчества в определённой законодательной форме и согласно установленной законодательством процедуре, направленный на регулирование общественных отношений, имеющий неперсонифицированный характер и направлен на неоднократное применение [4].

Согласно этим приказам выделяют такие виды нормативно-правовых актов, как инструкция, приказ, распоряжение, постановление, решение, положение, порядок и правила [4]. Структурными составляющими нормативно-правового акта являются: а) заглавие; б) определение терминов (при необходимости); в) нормативный корпус: положение относительно сферы применения; общие и специальные нормативные предписания; способы реализации нормативных предписаний; уголовно-правовые положения (при необходимости); г) заключительные положения (при необходимости); д) приложения (при необходимости) [4].

Ознакомление с доктринальными трудами [5] в контексте предмета исследования позволяет сделать вывод, что в основном авторские трактовки понятия «нормативно-правовой акт» соответствуют нормативной дефиниции.

Следует отметить, что впервые дефиницию понятия «нормативно-правовой акт» было сформулировано ещё в советское время А.В. Мицкевичем в монографии «Акты высших органов Советского государства». Так, исследователь определял нормативно-правовой акт как: официальный письменный акт-документ, принятый в установленном порядке уполномоченными на то органами власти [6, с. 23–25, 27–28]. В основном современная трактовка этой категории базируется на дефиниции, которая была сформулирована ещё А.В. Мицкевичем. Более того, главные характеристики (признаки) нормативно-правового акта, сформулированные исследователем, актуальны и по сей день. Хотя в условиях становления демократического, социального, правового государства в Украине некоторые из признаков нормативно-правового акта имеют несколько модернизированный контекст.

Например, важную роль в принятии нормативно-правового акта играют не только уполномоченные органы государства (правотворческие органы), а народ, украинское общество путём локального (местного) или всеукраинского (общегосударственного) референдума, а также органы местного самоуправления.

Трансформация роли общества в этой сфере также подтверждается возможностью представления в вышестоящие органы власти электронных петиций как особой формы коллективного обращения граждан.

В частности, электронная петиция, адресованная Кабинету Министров Украины, может стать основанием подготовки соответствующих проектов нормативно-правовых актов, направленных на решение проблем, сформулированных в петиции [7].

Если электронная петиция адресована Президенту Украины, то «в случае признания Президентом Украины целесообразным реализовывать изложенные в электронной петиции предложения путём издания акта Президента Украины или внесения на рассмотрение Верховной Рады Украины соответствующего законопроекта, Администрация Президента Украины принимает в установленном порядке меры по подготовке проектов таких актов» [8].

Если же электронная петиция адресована Верховной Раде Украины, то «Главный комитет утверждает заключение о результатах рассмотрения вопросов, поднимаемых в электронной петиции, а также в случае необходимости готовит проект соответствующего акта Верховной Рады. При наличии в электронной петиции ходатайства о проведении парламентских слушаний комитет готовит соответствующий проект постановления Верховной Рады и подаёт его в порядке, который определяется настоящим законом» [9].

Итак, на современном этапе становления государственности в Украине уровень участия в нормотворчестве граждан Украины, общественных организаций и общества в целом значительный. Е-петиции позволяют усовершенствовать диалог между гражданским обществом и государственной властью, где, с одной стороны, гражданами высказываются идеи, предложения,



замечания по улучшению деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а с другой – осуществляется оперативное реагирование государства на нужды общества.

Касательно классификации нормативно-правовых актов, то в основном учёные выделяют такие критерии, как: юридическая сила, субъекты творчества, объём и характер действия, отраслевая принадлежность, внешняя форма выражения, юридическая сила, название и т.д. [5].

Принимая во внимание вышеуказанные нормативные и доктринальные положения в этой сфере, считаем возможным раскрыть особенности доктрины как вида нормативно-правового акта.

Ретроспективный анализ отечественного законодательства позволяет констатировать, что доктрина является одной из базовых составляющих системы нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование общественных отношений в сфере национальной безопасности.

Впервые такой вид нормативно-правового акта, как доктрина, был обозначен в Постановлении Верховной Рады Украины «О Концепции (основы государственной политики) национальной безопасности Украины», где в разделе «Общие положения и принципы» было определено, что национальная безопасность Украины достигается путём проведения взвешенной государственной политики в соответствии с принятыми доктринами, стратегиями, концепциями и программами в таких сферах, как политическая, экономическая, социальная, военная, экологическая, научно-технологическая, информационная и т.д. [10].

В Законе Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19 июня 2003 года [11] также существовала норма, согласно которой Президент Украины утверждает доктрины, концепции, стратегии и программы, «которые определяют целевые установки и руководящие принципы военного строительства, а также направления деятельности органов государственной власти в конкретной обстановке с целью своевременного выявления, предотвращения и нейтрализации реальных и потенциальных угроз наци-

ональным интересам Украины», а также дублировалась норма Постановления Украины, что «Национальная безопасность Украины обеспечивается путём проведения взвешенной государственной политики в соответствии с принятыми в установленном порядке доктринами, концепциями, стратегиями и программами в политической, экономической, социальной, военной, экологической, научно-технологической, информационной и других сферах» [11].

Однако ни в одном из вышеупомянутых нормативно-правовых актов не определялись концептуальные основы разработки и принятия таких актов, как доктрина, концепция, стратегия или программа.

В новой редакции Закона Украины «О национальной безопасности Украины» от 21 июня 2018 года также содержится норма, согласно которой указами Президента Украины утверждаются Стратегия национальной безопасности Украины, Стратегия военной безопасности Украины, другие стратегии, доктрины, концепции, которыми определяются актуальные угрозы национальной безопасности, основные направления и задачи государственной политики в сферах национальной безопасности и обороны, развития сектора безопасности и обороны» [12].

Анализ этого нормативно-правового акта в контексте предмета исследования позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на нормативную определённую систему нормативно-правовых актов в сфере национальной безопасности (стратегии, доктрины, концепции, программы), ныне нормативно урегулированными являются лишь концептуальные основы разработки и принятия таких актов, как стратегия и программа, а именно цель, задачи, принципы, виды, содержание, порядок разработки и принятия. Особенности, содержание и место в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере национальной безопасности таких нормативно-правовых актов, как доктрина и концепция, законодательно так и не определено.

Во-вторых, доктрина как элемент системы нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере национальной безопасности

разрабатывается исключительно на основе Стратегии национальной безопасности, ведь в ст. 26 Закона Украины «О национальной безопасности Украины» определено, что «Стратегия национальной безопасности Украины является основой для подготовки всех других документов по планированию в различных сферах национальной безопасности и обороны» [12].

В-третьих, доктрина утверждается указами Президента Украины, а, следовательно, имеет подзаконный характер.

Интересно, что доктрина является довольно распространённым нормативно-правовым актом, регулирующим общественные отношения в отдельных сферах национальной безопасности. В частности, одним из первых нормативно-правовых актов-доктрин была Военная доктрина Украины, утверждённая Постановлением Верховной Рады Украины от 19 октября 1993 года [13].

Ещё в те времена данный документ был признан составной частью концепции национальной безопасности, который определялся как совокупность утверждённых Верховной Радой Украины основополагающих установок и принципов по организации и обеспечению безопасности личности, народа и государства путём политических, дипломатических, экономических и военных мероприятий. На основе Военной доктрины разрабатывались концепции видов вооружённых сил, родов войск, других военных формирований Украины и конкретные программы их реализации.

Новая редакция Военной доктрины Украины, утверждённая Указом Президента Украины от 24 сентября 2015 года, содержит следующую дефиницию: «Военная доктрина Украины является системой взглядов на причины возникновения, сущность и характер современных военных конфликтов, принципы и пути предотвращения их возникновения, подготовку государства к возможному военному конфликту, а также на применение военной силы для защиты государственного суверенитета, территориальной целостности, других жизненно важных национальных интересов» [14].

Как отмечается в действующей Военной доктрине Украины: «Временная оккупация Российской Федерацией части территории Украины –



Автономной Республики Крым и города Севастополя, разжигание Россией вооружённого конфликта в восточном регионе Украины и разрушение системы мировой и региональной безопасности и принципов международного права обуславливают пересмотр и уточнение доктринальных положений по формированию и реализации военной политики Украины» [14]. Таким образом, основные положения Военной доктрины Украины являются производными от Стратегии национальной безопасности Украины и базируются на конкретных условиях в конкретном историческом периоде.

Структурно действующая Военная доктрина Украины состоит из следующих разделов: 1) общие положения; 2) среда безопасности (глобальные, региональные и национальные аспекты) в контексте военной безопасности; 3) цели и основные задачи военной политики; 4) общественно-политические, экономические и другие условия реализации военной политики; военно-политические и военно-стратегические ограничения; 5) пути достижения целей военной политики Украины; 6) финансирование потребностей обороны; 7) управление рисками; 8) заключительные положения.

Основные положения, принципы обеспечения информационной безопасности Украины, национальные интересы в информационной сфере, реальные и потенциальные угрозы информационной безопасности Украины, направления государственной политики в сфере информационной безопасности Украины были определены на уровне доктрины, а именно Доктрины информационной безопасности Украины [15].

Следует отметить, что место и роль доктрины в системе других нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере национальной безопасности, были и остаются действительно значительными. В частности, Доктрина информационной безопасности Украины является основой для:

– формирования государственной политики в сфере информационной безопасности Украины;

– разработки проектов концепций, стратегий, целевых программ и планов действий по обеспечению информационной безопасности Украины;

– подготовки предложений по дальнейшему системному усовершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения информационной безопасности Украины [15].

Следует также отметить, что даже после принятия новой редакции Закона Украины «О национальной безопасности Украины» национальные интересы Украины в информационной сфере, угрозы их реализации, направления и приоритеты государственной политики в информационной сфере также утверждаются на уровне доктрины [16]. Структурно действующая редакция Доктрины информационной безопасности Украины состоит из следующих разделов: 1) общие положения; 2) цель и принципы Доктрины; 3) национальные интересы Украины в информационной сфере; 4) актуальные угрозы национальным интересам и национальной безопасности Украины в информационной сфере; 5) приоритеты государственной политики в информационной сфере; 6) механизм реализации Доктрины; 6) заключительные положения.

Ещё одним нормативно-правовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере национальной безопасности, является Военно-медицинская доктрина Украины, утверждённая Постановлением Кабинета Министров Украины [17]. В частности, в разделе 1 настоящего акта сказано: «Военно-медицинская доктрина Украины – совокупность взглядов, научно обоснованных принципов, единых организационных требований по организации медицинского обеспечения Вооружённых сил и других образованных в соответствии с законами Украины военных формирований, правоохранительных и разведывательных органов, органов специального назначения с правоохранительными функциями» [17].

К тому же положения Военно-медицинской доктрины Украины являются основой для разработки нормативно-правовых актов и руководящих документов по вопросам медицинского обеспечения Вооружённых сил и других воинских формирований [17].

Структурно Военно-медицинская доктрина Украины состоит из введения, заключительных положений и 5 разделов:

- 1) общие положения;
- 2) организационные основы системы здравоохранения военнослужащих;
- 3) финансовое и ресурсное обеспечение;
- 4) подготовка военно-медицинских кадров;
- 5) научное сопровождение системы здравоохранения военнослужащих.

Ещё одной доктриной, утверждённой Постановлением Кабинета Министров Украины, является Морская доктрина на период до 2035 года, в которой определены стратегия и основные направления дальнейшего развития Украины как морской державы [18].

Несмотря на отсутствие чётко определённых разделов в этой доктрине, следует отметить довольно большой спектр урегулированных вопросов: от современного состояния сферы морской деятельности, национальных интересов на море, угроз национальной безопасности в сфере морской деятельности, целей, принципов и направлений реализации государственной морской политики, развития морской индустрии (портовой деятельности, судостроения, рыбного хозяйства, добычи и транспортировки энергоресурсов) до развития военно-морской деятельности и экологических аспектов развития приморских регионов.

Следует отметить, что данная доктрина базируется на Национальной транспортной стратегии Украины на период до 2030 года и Стратегии развития морских портов Украины на период до 2038 года, что ещё раз демонстрирует вторичный характер доктрин по отношению к стратегиям.

Определение системы концептуальных идей и взглядов на стратегию и основные направления развития образования закреплены в Национальной доктрине развития образования, утверждённой Указом Президента Украины от 17 апреля 2002 года [19]. Структурно данная доктрина состоит из 16 разделов, где раскрываются не только общие положения, цели, принципы и приоритетные направления развития образования, социальные гарантии участников учебного процесса, но и международное сотрудничество и интеграция в области образования.

Среди действующих доктрин следует также отметить и Национальную доктрину развития физической культуры



туры и спорта, утверждённую Указом Президента Украины от 28 сентября 2004 года [20]. Эта доктрина структурирована, имеет восемь разделов: 1) общие положения; 2) цель и задачи развития физической культуры и спорта; 3) физическое воспитание и массовый спорт (спорт для всех) в формировании здорового образа жизни; 4) спорт высших достижений, резервный спорт, детско-юношеский спорт; 5) экономическая деятельность в сфере физической культуры и спорта; 6) обеспечение развития физической культуры и спорта; 7) международная деятельность в сфере физической культуры и спорта; 8) ожидаемые результаты.

В разделе 1 доктрины представлена такая дефиниция: «Национальная доктрина развития физической культуры и спорта – система концептуальных идей и взглядов на роль, организационную структуру и задачи физической культуры и спорта в Украине на период до 2016 года с учётом стратегии развития государства и мирового опыта» [20].

Выводы. Итак, рассмотрение отечественных нормативно-правовых актов относительно предмета исследования позволяет определить концептуальные основы доктрины как вида нормативно-правового акта.

1. Доктрина является одним из видов нормативно-правового акта, соответственно, имеет все признаки, которые позволяют охарактеризовать конкретный акт в качестве нормативно-правового.

2. Доктрина – это система официальных концептуальных идей и взглядов, научно обоснованных принципов, единых организационных требований по упорядочению юридически однородных общественных отношений в различных сферах.

3. В отечественной системе законодательства доктрины утверждаются указами Президента Украины и постановлениями Кабинета Министров Украины, а, следовательно, имеют подзаконный характер.

4. В основном в доктринах детализируются нормы законов Украины.

5. Доктрина занимает особое место в системе нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование общественных отношений в сфере национальной безопасности. Положе-

ния доктрины базируются на нормах стратегии.

6. В настоящее время отсутствуют унифицированные правила создания доктрин, что обуславливает значительные различия между содержанием и структурными элементами доктрин.

7. Главной целью доктрин является формирование государственной политики в определённых сферах и дальнейшей разработки на её основе проектов концепций, стратегий, целевых программ и планов действий.

8. Основные положения доктрины являются производными от конкретных условий, обстоятельств и времени.

Список использованной литературы:

1. Харченко Н.П. Види правових режимів: плюралізм наукових підходів. *Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник»*. 2018. Вип. 1 (22). С. 25–28.

2. Харченко Н.П. Правовий режим: окремі загальнотеоретичні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 2. С. 32–35.

3. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34/5-%D0%B2%D1%80> (дата обращения: 10.06.2019).

4. Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 2 серпня 2008 року № 592/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55> (дата обращения: 10.06.2019).

5. Теорія держави та права : навчальний посібник / за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, 2017. 318 с.

6. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. Москва : Юридическая литература, 1967. 176 с.

7. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої

Кабинету Міністрів України : Постанова Кабинету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF> (дата обращения: 10.06.2019).

8. Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України : Указ Президента України від 28 серпня 2015 року № 523. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015> (дата звернення: 10.06.2019).

9. Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n22> (дата обращения: 10.06.2019).

10. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80/ed19970116> (дата обращения: 10.06.2019).

11. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата обращения: 10.06.2019).

12. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата обращения: 10.06.2019).

13. Воєнна доктрина України : Постанова Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 року № 3512. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3529-12> (дата обращения: 10.06.2019).

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата обращения: 10.06.2019).

15. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 8 липня 2009 року № 514. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514/2009> (дата обращения: 10.06.2019).

16. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>



laws/show/47/2017 (дата обращения: 10.06.2019).

17. Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 910. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF> (дата обращения: 10.06.2019).

18. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF> (дата обращения: 10.06.2019).

19. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> (дата обращения: 10.06.2019).

20. Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту : Указ Президента України від 28 вересня 2004 року № 1148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1148/2004> (дата обращения: 10.06.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Харченко Наталия Петровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории государства и права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kharchenko Nataliya Petrovna – PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs

femin@ukr.net

УДК 349.4

СОХРАНЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ КАК ОСНОВНАЯ ЗАДАЧА ИХ ОХРАНЫ

Светлана ШАРАПОВА,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры земельного и аграрного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов, которые направлены на изучение проблем сохранения качественных и количественных показателей земельных ресурсов. Особое внимание уделяется вопросу соотношения таких понятий, как «сохранение» и «охрана» земель. В статье анализируются особенности сохранения земель как основной задачи их охраны. Выделяются основные направления сохранения земельных ресурсов при комплексном использовании и охране земель.

Ключевые слова: охрана, сохранение, природные ресурсы, земля, качественное состояние.

PRESERVATION OF LANDS AS A MAJOR TASK OF THEIR PROTECTION

Svetlana SHARAPOVA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Land and Agrarian Law of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article is devoted to the study of current issues that are aimed at studying the problems of preserving the qualitative and quantitative indicators of land resources. Particular attention is paid to the question of the relationship between such concepts as “conservation” and “protection” of land. The article analyzes the features of land conservation as the main task of their protection. The main directions of land conservation in the integrated use and protection of land are highlighted.

Key words: protection, conservation, natural resources, land, qualitative state.

Постановка проблемы. При осуществлении своей хозяйственной и иной деятельности человек причиняет довольно ощутимый ущерб земельным ресурсам. Таким образом, проблема охраны земель и охраны природы в целом остаётся острой и актуальной на протяжении уже не одного десятилетия. Одной из главных задач охраны земель является сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса.

Актуальность темы исследования. Правовые вопросы по сохранению земель на сегодняшний день являются весьма актуальными, особенно в условиях ухудшения и изменения качественного состояния земельных ресурсов. Как известно, земля выступает основным средством производства, фундаментальным природным ресурсом, следовательно, сохранение земель является важным не только для их охраны,

а также для сохранения единой экологической системы, неотъемлемой частью которой выступают все земельные ресурсы на территории Украины.

Состояние исследования. Отдельные вопросы правового обеспечения сохранения земельных и других природных ресурсов были предметом исследования учёных-юристов, таких как: П.Ф. Кулинич, Т.В. Лисовая, И.С. Иващук и др.

Цель и задача статьи. Основной целью статьи является анализ действующего законодательства о сохранении земель Украины, а также исследование соотношения таких понятий, как «сохранение» и «охрана» земель.

Изложение основного материала. Значение слова «сохранить» имеет несколько вариантов. В словарных источниках этот термин рассматривается как: *не дать чему-то пропасть, исчезнуть; уберечь от порчи, ущерба, уничтожения. Или: не потерять что-либо,*



не избавиться от отчего-то имеющегося и т.д.

В соответствии с Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25.06.1991 г. № 1264-XII [1] сохранение природных ресурсов, генетического фонда живой природы, ландшафтов и других природных комплексов, уникальных территорий и природных объектов, связанных с историко-культурным наследием, выступает одной из главных задач законодательства об охране окружающей природной среды (ст. 1 Закона), а также основным принципом охраны окружающей среды (ст. 3 Закона).

Сохранение и экологически сбалансированное использование природных ресурсов на территории экологической сети, согласно Закону Украины «Об экологической сети Украины» от 24.06.2004 г. № 1864-IV [2], является основой и принципом, в соответствии с которым осуществляется формирование, сохранение и использование экосети.

В соответствии со ст. 8 Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины» от 16 июня 1992 г. № 2456-XII закреплены основные способы сохранения территорий и объектов природно-заповедного фонда, которые обеспечиваются путём: установления заповедного режима; организации систематических наблюдений за состоянием заповедных природных комплексов и объектов; проведения комплексных исследований с целью разработки научных основ их сохранения и эффективного использования; соблюдения требований по охране территорий и объектов природно-заповедного фонда при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, разработки проектной и проектно-планировочной документации, землеустройства, лесоустройства, осуществления оценки воздействия на окружающую среду; введения экономических рычагов стимулирования их охраны; установление повышенной ответственности за нарушение режима их охраны и использования, а также за уничтожение и повреждение заповедных природных комплексов и объектов; проведение других мероприятий с целью сохранения территорий и объектов природно-заповедного фонда [3].

Как видим, в данном случае пред-

способов и мер по сохранению объектов природно-заповедного фонда состоит в большинстве своём из системы функций управления природопользованием, имеет комплексный характер и существует параллельно с другими функциями управления в сфере охраны земель, лесов и окружающей среды в целом. Это – землеустройство, лесоустройство, осуществление оценки воздействия на окружающую среду и тому подобное.

В соответствии со ст. 163 Земельного кодекса Украины задачами охраны земель является обеспечение сохранения и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности естественных и приобретённых земель. Кроме того, сохранение экологических функций почвенного покрова и охраны окружающей среды, а также сохранение и воспроизводство плодородия и целостности почв, защита от деградации, ведение сельскохозяйственного производства с соблюдением почвозащитных технологий и обеспечением экологической безопасности окружающей среды выступает как одна из мер по охране почв (Закон Украины «Об охране земель» [4]).

Необходимо отметить, что институт правовой охраны земель тесно связан с институтом правовой охраны природы и является производным от него [5, с. 294].

Как подчёркивается в специальной литературе, именно в системе охраны земель наиболее полно проявляется неразрывная связь земельного и экологического права, в которой охрана земель представляет собой часть более широкого понятия охраны окружающей природной среды [6, с. 73]. «Охрана окружающей среды» и «охрана земель» соотносятся как общее и частное: земля является компонентом окружающей среды, её охрана подчиняется общим закономерностям охраны окружающей среды. В то же время существуют и определённые особенности охраны земель, которые необходимо учитывать [7, с. 11].

Согласно нормам законодательства, как охрана земель, так и охрана окружающей среды в первую очередь направлена на сохранение природных ресурсов. Однако при этом национальное законодательство не даёт чёткого ответа, что именно необходимо понимать

под «сохранением» земельных и других природных ресурсов.

В соответствии с Протоколом о сохранении и устойчивом использовании биологического и ландшафтного многообразия к Рамочной конвенции об охране и устойчивом развитии Карпат [8], «сохранение» означает ряд мер, которые необходимы для поддержания естественной среды обитания и популяций видов дикой фауны и флоры в благоприятном для сохранения статусе (ст. 3 Протокола).

Главной целью Концепции сохранения биологического разнообразия Украины, утверждённой Постановлением Кабинета Министров Украины от 12 мая 1997 года № 439 [9], является сохранение, улучшение состояния и восстановление природных и нарушенных экосистем, местообитаний отдельных видов и компонентов ландшафтов. Также в соответствии с Концепцией закреплены общие меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, заключающиеся, во-первых, в разработке национальных стратегий, планов или программ по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия. И во-вторых, меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия в соответствующих секторальных или межсекторальных планах, программах и политике (ст. 6 Концепции).

В соответствии с частью 3 Статьи 2 Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики [10] любой промысел и связанная с ним деятельность в районе применения настоящей Конвенции проводятся в соответствии со следующими принципами сохранения: 1) предотвращение сокращения численности любой вылавливаемой популяции до уровней, ниже таких, которые обеспечивают её устойчивое пополнение; 2) поддержание экологических взаимосвязей между вылавливаемыми, зависящими от них и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов Антарктики и восстановление истощённых популяций; 3) предотвращение изменений или сведение к минимуму опасности изменений в морской экосистеме, которые являются потенциально необратимыми на протяжении двух или трёх десятилетий.

Таким образом, в общем понимании, сохранение – это создание таких



условий, при которых обеспечивается возможность сохранения в первую очередь качественных свойств природных ресурсов, а также их количество.

К примеру, Л.А. Ольховик и В.Г. Шаймарданов, рассматривая вопрос о сохранении флоры и фауны моря, предлагают рассматривать сохранение как комплекс международных и национальных действий, направленных на рациональное использование, предотвращение уничтожения и восстановление растительного и животного мира моря [11, с. 180].

В науке как земельного, так и экологического права длительное время ведётся дискуссия о соотношении понятий «охрана» и «рациональное использование», «охрана» и «защита», о содержании охраны земель и т.д. При этом не уделяется должного внимания определению понятия «сохранение земель и других природных ресурсов».

Так, Я.А. Гуляев отмечает, что, несмотря на то, как исследователи подходят к определению «охраны природы», в их позициях можно обнаружить и определённые закономерности. Как правильно указывает учёный, ряд авторов рассматривают данное понятие через призму рационального использования природных ресурсов, другие – как основу жизни на Земле, третьи – через определённую деятельность, направленную на сохранение и восстановление [12, с. 151].

В соответствии со ст. 162 Земельного кодекса Украины охрана земель – система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного назначения, защита от вредного антропогенного воздействия, воспроизводство и повышение плодородия почв, повышение продуктивности земель лесного фонда, обеспечение особого режима использования земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Как видим, все предусмотренные законодательством меры по охране земель направлены на реализацию соответствующих задач. А именно: рациональное использование; предотвращение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного и лесохозяй-

ственного назначения (то есть возможность избежать уменьшения количества данных земель); сохранение качественных свойств почв; обеспечение особого режима использования земель природоохранного и иного назначения с целью их охраны.

Итак, перечисленные задачи имеют основную цель – достижение сохранения как качественных, так и количественных показателей земель, что, как уже отмечалось выше, отражено в содержании статьи 163 Земельного кодекса Украины, а именно: обеспечение сохранения и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности природных и приобретённых качеств земель.

По этому поводу М.А. Фролов отмечает, что государство в законодательных актах закрепляет правовые основы сохранения земель, устанавливает субъективные права и обязанности различных участников земельных правоотношений, что уже, по сути, и является охраной земель. По его мнению, более корректно и юридически взвешенно было бы говорить не об охране земель, а о правовом обеспечении сохранения земель как юридическом термине. Что полностью воспроизводит сущность явлений, связанных с комплексом мер, направленных на улучшение качественных и количественных характеристик земель и предотвращение причинения вреда [6, с. 78].

Позиция П.Ф. Кулиничка по этому вопросу заключается в том, что термин «охрана земель» является многоаспектным и включает в себя три составные части: сохранение земель, воспроизводство земель и улучшение земель. Раскрывая содержание этих составляющих, учёный отмечает, что воспроизводство земель как важное направление их охраны заключается в проведении мероприятий, целью которых является восстановление утраченных в процессе сельскохозяйственного использования и под влиянием другой антропогенной деятельности полезных свойств земли как средства сельскохозяйственного производства и компонента окружающей среды (рекультивация земель, консервация земель, залежи). Улучшение земель – это совокупность мероприятий, направленных на повышение качества (полезных свойств) сельскохозяйственных угодий на более чем их традиционный уровень [13, с. 55–56].

Сохранение земель П.Ф. Кулиничка рассматривает как совокупность мер по предотвращению необоснованного изъятия сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения и недопущения их деградации. По его мнению, термин «охрана земель» является родовым по отношению к терминам «воспроизводство земель», «сохранение земель» и «улучшение земель» [13, с. 55].

Действительно, сохранение качественных характеристик почв является одной из главных задач охраны земель, так как, потеряв почвенный покров, земли уже не могут быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, также причинение вреда почвам приводит к нарушению функционирования экосистемы. В этой связи сохранение почв и их плодородия является основной и наиболее важной целью охраны земель [7, с. 77–78].

Как справедливо подчёркивает И.С. Иващук, мероприятия по охране земель сельскохозяйственного назначения прямо или косвенно преследуют цель обеспечить сохранение трёх основных качественных характеристик земель. Это – земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве; земли как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы; земли как пространственно-территориального базиса жизнедеятельности общества [7, с. 78].

Сохранение земли, по мнению некоторых учёных, предлагается рассматривать как недопущение ухудшения её качественных показателей. При этом восстановление качества земель с помощью рекультивации и улучшения состояния земель с помощью мелиорации рассматривается как три основные направления в системе землеохранных мероприятий [14, с. 287].

Однако нельзя понятие «сохранение» сводить только к недопущению ухудшения качественных свойств земель. В данном случае важным является также сохранение количественных показателей, а именно это сохранение земель сельскохозяйственного (пастбища, луга, сенокосы) и лесохозяйственного назначения, земель природно-заповедного фонда, земель оздоровительного назначения, имеющих природные и уникальные лечебные свойства и др.



Кроме того, иногда характеристики качества и количества взаимосвязаны. Так, например, земли оздоровительного назначения являются особыми только благодаря тем природным ресурсам, которые экологически связаны с данной категорией земель.

В соответствии со ст. 47 Земельного кодекса Украины к землям оздоровительного назначения относятся земли, имеющие природные лечебные свойства, которые используются или могут использоваться для профилактики заболеваний и лечения людей. Как неоднократно подчёркивается в литературе, именно земля не обладает лечебными свойствами, а только «связана» с конкретными природными лечебными ресурсами, которые и пригодны для использования с целью лечения или в качестве профилактических мер.

Согласно ст. 6 Закона Украины «О курортах» от 5 октября 2000 г. № 2026-III [15], к природным лечебным ресурсам относятся минеральные и термальные воды, лечебные грязи и озокерит, рапа лиманов и озёр, морская вода, природные объекты и комплексы с благоприятными для лечения климатическими условиями, пригодные для использования в целях лечения, медицинской реабилитации и профилактики заболеваний.

Как земля, так и указанные лечебные ресурсы относятся к истощаемым природным ресурсам. Таким образом, если природные лечебные ресурсы утратят свои свойства, то земли оздоровительного назначения не смогут выполнять свои функции как самостоятельная категория земель и использоваться по целевому назначению, что, в свою очередь, приведёт к сокращению их количества.

Опираясь на изложенное, необходимо отметить, что одной из мер охраны земель, а также основной её задачей является сохранение земельных ресурсов. Кроме того, бережное использование земель выступает основой для их сохранения.

Выводы. Таким образом, сохранение земель – это система мер, направленных на обеспечение предотвращения уничтожения и ухудшения качественных свойств земель, а также предупреждение сокращения их количества в пределах и с учётом особенностей правового режима той или иной категории земель.

Кроме этого, при комплексном использовании и охране земель необходимо также учитывать особенности других природных ресурсов, которые связаны с конкретным земельным участком. В данном случае сохранение земель должно осуществляться по следующим основным направлениям: предотвращение сокращения количества земель (сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения и др.); поддержание на должном уровне качественного состояния и сохранения качественных свойств как земель, так и других природных ресурсов (при комплексном использовании); поддержание экологической взаимосвязи между земельным участком и природными ресурсами, связанными с ним (сохранение экосистемы).

Список использованной литературы:

1. Про охрану навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

2. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004 р. № 1864-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 29. Ст. 1950.

3. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.

4. Про охрану земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1431.

5. Икмет Аловсат оглы Джавадов. Понятие и сущность охраны земель в правовых системах зарубежных стран. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 293–297.

6. Фролов М.О. Охрана земель как эколого-правовой императив земельного законодательства. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Науковий часопис*. 2002. № 3. С. 73–79.

7. Иващук И.С. Правовые проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения : монография. Москва : Юрлитинформ, 2013. 208 с.

8. Про ратифікацію Протоколу про збереження і сталі викори-

стання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат : Закон України від 4 вересня 2009 р. № 1621-VI. *Офіційний вісник України*. 2009. № 73. Ст. 2497.

9. Про Концепцію збереження біологічного різноманіття України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.1997 р. № 439. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-97-%D0%BF> (дата обращения: 09.06.2019).

10. Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики 1980 року. Про участь України у Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики 1980 року : Постанова Верховної Ради України від 04.02.1994 р. № 3937-XII. *Офіційний вісник України*. 2006. № 40. Ст. 2713.

11. Ольховик Л.А., Шаймарданов В.Г. Охрана та збереження флори та фауни моря. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 179–181.

12. Гуляев Я.А. Предпосылки регулирования охраны природы в процессе исторического развития Российского государства. *Проблемы в российском законодательстве*. 2011. № 6. С. 150–155.

13. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія. Київ : Логос, 2011. 688 с.

14. Аксенов Г.А., Краснов Н.И., Иконичкая И.А. и др. Общая теория советского земельного права. Москва : Наука, 1983. 357 с.

15. Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2026-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 44. Ст. 1884.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шарапова Светлана Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и аграрного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Sharapova Svetlana Vladimirovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Land and Agrarian Law of Yaroslav Mudryi National Law University

sv.vetasharapova@gmail.com

NOTIȚE

Culegere și paginare computerizată. Bun de tipar 08.07.2019. Formatul 60x84-1/8. Tipar offset.
Coli tipar conv. 11,39. Tiraj-1020 ex. Imprimat la SRL «Tipocart Print», mun. Chișinău.