

**INTERNATIONAL JOURNAL OF  
"SUPREMACY OF LAW"**

---

**REVISTA ȘTIINȚIFICĂ INTERNAȚIONALĂ  
"SUPREMAȚIA DREPTULUI"**

---

**МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ  
«ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА»**

---

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
«ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА»**

---

**№ 2**

---

Спеціалізоване  
видавництво



Specialized  
publishing house

**CONTENT  
CUPRINS  
ЗМІСТ  
СОДЕРЖАНИЕ**

**THEORY, HISTORY OF STATE AND LAW. CONSTITUTIONAL LAW  
TEORIA, ISTORIA STATULUI ȘI DREPTULUI. DREPTUL CONSTITUȚIONAL  
ТЕОРИЯ, ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО  
ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО**

**БОРШЕВСКИЙ А.**  
ПРАВОВЫЕ ПРИЧИНЫ ИЗМЕНЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
ПОЛОЖЕНИЯ ЕВРЕЙСКОГО НАСЕЛЕНИЯ БЕССАРАБИИ В XIX ВЕКЕ ..... 5

**ТЕРЕМЦОВА Н.В.**  
ОСОБЛИВОСТІ СТАДІЙ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ  
ЯК ДИНАМІЧНОЇ КАТЕГОРІЇ В ТЕОРІЇ ПРАВА ..... 15

**СИДЕЙ Е.В.**  
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА НА ЗДОРОВЬЕ..... 20

**ADMINISTRATIVE LAW  
DREPTUL ADMINISTRATIV  
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО  
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

**СОСНА А.**  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРИВАТИЗАЦИИ  
ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ И ПРИУСАДЕБНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ..... 24

**ЛИСЕНКО С.О.**  
ІСТОРІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ  
ЯК ОБ'ЄКТА ПРАВОВІДНОСИН ..... 34

**КОРОПАТНІК І.М.**  
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ..... 45

**АПАРОВ А.М.**  
ПОНЯТТЯ І ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ..... 51

**ГРИТЧИНА В.Ю.**  
КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ КАДРОВЫХ ПРОЦЕДУР  
В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ ..... 57

**КОБЗЕВА Т.А.**  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ УКРАИНЫ ..... 63

**АЛЕКСЕЕВА Ю.А.**  
КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ОТДЕЛЬНОГО КОРПУСА ЖАНДАРМОВ  
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ..... 69

**CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS**  
**DREPTUL PENAL, PROCEDURA PENALĂ ȘI CRIMINALISTICA**  
**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА**  
**УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА**

<b>КОСТАКИ Г.</b> КОНЦЕПЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА .....	75
<b>ШАПТАЛА О.С., ТАЛАЛАЙ Д.В.</b> МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ .....	82
<b>ТАТАРОВ О.Ю.</b> ПРОБЛЕМИ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ .....	87
<b>СТЕЦИК Б.В.</b> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ НЕЗАКОННОЇ ЛІКУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....	94
<b>ДЖАВАДОВ ХИКМЕТ АЛОВСАТ ОГЛЫ</b> СВОЕВРЕМЕННОСТЬ И РАЗУМНЫЙ СРОК СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА КАК КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА .....	100

**CIVIL, BUSINESS, COMMERCIAL AND EMPLOYMENT LAW**  
**DREPTUL CIVIL ȘI PROCEDURA CIVILĂ. DREPTUL AFACERILOR, DREPTUL**  
**ECONOMIC ȘI AL MUNCII**  
**ЦИВІЛЬНЕ, ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ, ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ТРУДОВЕ ПРАВО**  
**ГРАЖДАНСКОЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ, ХОЗЯЙСТВЕННОЕ И ТРУДОВОЕ ПРАВО**

<b>СОСНА Б.</b> ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В МОЛДОВЕ: УСПЕХ В ДЕЙСТВИИ .....	106
<b>КАРАЕВ РАУФ МАМЕД ОГЛЫ</b> РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ) .....	116
<b>ЛИТВИНЕНКО В.І.</b> РЕТРОСПЕКТИВИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ .....	124
<b>ЗДОРОВ Ю.</b> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО АЗАРТНЫЕ ИГРЫ .....	131
<b>АРСЕНИ И.</b> ОТЛИЧИЕ ДИСТРИБЬЮТОРСКОГО ДОГОВОРА ОТ ДИЛЕРСКОГО ДОГОВОРА .....	140
<b>ГРИНЬКО А.А.</b> КОНЦЕПЦИЯ ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ АКТИВОВ В УСЛОВИЯХ ДЕОФФШОРИЗАЦИИ .....	147
<b>СЕНИК С.</b> РОЗ'ЯСНЕННЯ СУДОВИХ АКТИВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ .....	154

**BANKING AND FINANCE LAW  
DREPTUL BANCAR ȘI FINANCIAR  
БАНКІВСЬКЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО  
БАНКОВСКОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

<b>БАНДУРКА О.М., КОВАЛЬОВ Є.В.</b>	
ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕБЕЗПЕКИ.....	161
<b>АНЬ Ч.Ч.</b>	
СОТРУДНИЧЕСТВО ПРОВИНЦИИ ХЭЙЛУНЦЗЯН КИТАЯ С РОССИЕЙ:.....	167
АНАЛИЗ И КОНТРАМЕРЫ ВЫПОЛНЕНИЯ ДОГОВОРОВ	

**NEW EDITION  
EDIȚII NOI  
НОВІ ВИДАННЯ  
НОВЫЕ ИЗДАНИЯ**

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ МОЛДОВЫ: КОНФЕРЕНЦИЯ «РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В РАЗВИТИИ МОЛДАВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ» .....	173
ВЕХИ ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛDOVA.....	175

<b>ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ.....</b>	<b>177</b>
--	------------



## ПРАВОВЫЕ ПРИЧИНЫ ИЗМЕНЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЕВРЕЙСКОГО НАСЕЛЕНИЯ БЕССАРАБИИ В XIX ВЕКЕ

**БОРШЕВСКИЙ Андрей - доктор истории, старший научный сотрудник  
Института культурного наследия Академии наук Молдовы**

*XIX century is characterized by a significant transformation processes that took place on the territory of Bessarabia, which happened after 1812 in the Russian Empire. If initially, after 1812 the situation of Jews in general was favorable, then gradually (from 20 years of the XIX c.) The Russian government is taking numerous anti-Jewish acts. Under Nicholas I, was made about 600 of these laws. Nicholas I was consistently hostile to the idea of the expanding of Pale of Settlement. Age of Alexander II brought relief to certain categories of Jews. However, under Alexander III and Nicholas II once again saw a dramatic deterioration of the Jewish population of Bessarabia.*

*Key words: Jews, human rights, Bessarabia, Pale of Settlement, Russian Empire.*

*XIX в. характеризуется серьезными трансформационными процессами, имевшими место на территории Бессарабии, оказавшейся после 1812 г. в составе Российской империи. Если первоначально, после 1812 г. положение евреев в целом было благоприятным, то постепенно (с 20-х гг. XIX в.) Российское правительство принимает многочисленные антиеврейские акты. Николай I был последовательно враждебным к идее улучшения законов в интересах местожительства еврейского населения. Эпоха Александра II принесла облегчение некоторым категориям евреев. Однако уже при Александре III и Николае II снова произошло резкое ухудшение положения еврейского населения Бессарабии.*

*Ключевые слова: евреи, права человека, Бессарабия, черта оседлости, Российская империя.*

**Актуальность темы.** В Молдавском княжестве еврейское население известно с XIV века [4, с. 119; 13, с. 64], однако лишь с включением в 1812 году Пруто-Днестровского междуречья в Российскую империю их численность начала существенно возрастать: с 1913 в 1817 году [23, с. 161] до 228620 в 1897 году [17, с. 379]. К концу XIX века евреи занимали в Бессарабии третье место по численности населения [23, с. 161], более того, в этот период Бессарабия была одной из четырех губерний Европейской России с наиболее высоким удельным весом еврейского населения.

О значимости исследуемой проблемы свидетельствует степень ее изученности. К

сожалению, демографическое, правовое и социально-экономическое положение евреев Бессарабии XIX века освещено явно недостаточно.

Одной из важнейших работ в области демографии, правового и социально-экономического положения еврейского населения Бессарабии является труд князя Урусова<sup>1</sup>. «Записки губернатора» [24]. В главе XII Урусов исследует еврейский вопрос в Бессарабии, правовое и экономическое положение евреев, представляет свое видение по вопро-

<sup>1</sup> Князь Сергей Дмитриевич Урусов (1862 – 1937 гг.) после Кишинёвского погрома 1903 года был назначен губернатором Бессарабии (до 1904 года).

су о равноправии евреев. Князь осуждает временные правила 3 мая 1882 года, отмечает, что извлечение с корнем еврейских семей из сел и деревень отражает собой систематическую и постоянную практику бессарабских властей по еврейским делам. Урусов замечает, что отчасти благодаря периодическим «слабостям» законодателя, даровавшего евреям некоторые «льготы», а отчасти вопреки закону, при помощи его обхода, создано такое положение, при котором в Бессарабии появилась возможность наблюдать: евреев – землевладельцев, арендаторов, управляющих; евреев – сельских жителей, сельских торговцев, скупщиков и посредников и, наконец, евреев – сельских ростовщиков и пограничных контрабандистов.

Берг Л. характеризует численность еврейского населения Бессарабии, их занятия [4, с. 118].

Зеленчук В. описывает демографическое, правовое и социально-экономическое положение евреев Бессарабии и отмечает, что в результате политики, проводившейся царским правительством, еврейское население находилось на положении бесправной национальной группы; законодательство, ограничивавшее права евреев, способствовало их изоляции. Зеленчук отмечает, что с середины 40-х годов XIX века правительство начало менять отношение к вопросу о социально-правовом положении евреев. Дальнейшее сохранение обособленности еврейского населения было признано нецелесообразным. С целью нивелирования бытовых различий в среде евреев закон запретил их некоторые религиозно-бытовые обычаи (обычай ношения мужчинами предписанной религией одежды, бритья женщинами головы, а также некоторые другие) [13, с. 203-204].

Пилат И., описывая положение евреев Бессарабии при царской власти, указывает на существование для евреев ряда запретов (на приобретение земель, на поступление на государственную службу) уже в «Правилах временного правления Бессарабией» от 1813 года [21, с. 12]. При этом Пилат констатирует факт избрания в 1818 – 1819 годах в первую Кишиневскую городскую думу представителя еврейства Лейба Литмановича. Автор

отмечает ухудшение жизни евреев в период царствования Николая I, проводившего политику насильственной ассимиляции евреев, считает, что этой же политики (только другими методами) придерживался и Александр II.

Детально исследовано правовое положение еврейского населения Бессарабии XIX века в статье Мадиевского С. «Правовое положение евреев Бессарабии к началу XX в.». В работе анализируется положение евреев согласно Уставу образования Бессарабской области 1818 года, включая зафиксированные в нем ограничения (например, запрещение евреям, как и цыганам, «вступать в государственную службу как военную, так и гражданскую и приобретать заслугами чины и прочие достоинства»), а также ограничение прав евреев более поздними законодательными актами. Мадиевский отмечает, что нигде в российских законах нельзя было найти положения о том, что люди соответствующей национальности или вероисповедания должны платить подати наравне с другими, имеют право заниматься промыслами, приобретать имущество, брать откупа, заводить фабрики, нанимать рабочих и пр. – все это предполагалось естественным результатом общечеловеческих и гражданских прав. Но по отношению к евреям власти исходили из того, что сами по себе они не пользуются в России никакими правами, и потому все недозволенное им положительным законом считается запрещенным [19, с. 12]. Особенно подробно автор изучает ограничения места жительства еврейского населения (черта оседлости). Мадиевский отмечает существенное ухудшение в положении еврейского населения после убийства народовольцами Александра II и вступления на престол в 1881 году Александра III. Прокатившиеся по югу России еврейские погромы власти сочли за благо объяснить «вредными для христианского населения страны последствиями экономической деятельности евреев, их племенной замкнутости и религиозного фанатизма». Превратив таким образом жертву в виновника, на нее же обрушили и репрессии. Печально известные «Временные правила» 1882 года запретили евреям впредь поселяться в сельской мест-

ности, покупать и арендовать землю. Мадиевский справедливо указывает, что действие «правил» усугублялось враждебным истолкованием и применением их на месте. Так, с целью изгнания евреев администрация подчас переименовывала местечки в села. В других случаях искусственно сужалась территория поселения. Подвергалось сомнению даже право еврейских покойников пребывать на сельских кладбищах. С 1887 года евреи не имели права переходить из одного села в другое. Делались попытки признать нарушением закона обычную перемену квартиры в той же местности [19, с. 19].

Джадж Э. описывает еврейский вопрос в России, положение евреев в Российской империи, дает демографическую и социально-экономическую характеристику евреям Кишинева в XIX веке [11]. Автор отмечает наличие (из-за ограничительных мер имперской администрации) у кишиневских евреев серьезных политических проблем, евреям было запрещено избирать и избираться в городские органы; существовали и другие ограничения [11, с. 41].

Брик Е. отмечает, что, разрешив евреям переселяться для жительства на территорию Бессарабии, российское правительство пыталось всячески способствовать их переходу в христианскую религию. Был принят указ о пожизненном освобождении выкрестов (евреев, принявших христианство) от выплаты податей и повинностей. Указ действовал до 1830 года, а затем его сменили льготы, предоставляемые на 3-летний период. Автор справедливо констатирует, что количество еврейского населения Бессарабии постоянно увеличивалось [8, с. 23-21]. Брик Е. также отмечает, что в 1818 году Бессарабия получила статус области и евреям было предписано вступить в одно из сословий: купеческое, мещанское или земледельческое; в силу вступает ограничение, запрещающее евреям и цыганам занимать государственную службу. Бессарабия попадает в черту оседлости. Автор указывает, что первоначально большую часть евреев, переселившихся в Бессарабскую область, составляли выходцы из Польши, но в 1828 году их миграция была запрещена спе-

циальным указом. Основу новых еврейских переселенцев последующего времени составили переселенцы из Белоруссии и Украины. Брик Е. констатирует, что до 1835 года в Бессарабии, как регионе, который сохранял в определенной мере автономный статус, на еврейское население не распространялись все ограничительные законы Российской империи [7, с. 12-13].

Клейман Р. и Шихова И. в монографии «Культурное наследие евреев Молдовы» описывают численность еврейского населения Бессарабии, отмечая, что еврейское население края имело неуклонную тенденцию к численному росту за счет новых переселенцев [16, с. 6]. Авторы справедливо отмечают, что правовое положение евреев Бессарабии XIX века имело некоторые особенности по сравнению с общим законодательством Российской империи, так как Бессарабия была плацдармом влияния России на Балканах и поэтому населению края предоставлялся ряд льгот; некоторые из них распространялись и на бессарабских евреев. В то же время даже формально евреи находились на последнем месте в законодательстве края, кроме того, на евреев не распространялось освобождение жителей Бессарабии от воинской повинности, которое действовало вплоть до 1874 года. Авторы указывают на запрет евреям избирать и быть избранными даже на городском уровне. Также отмечено ограничение приема евреев в учебные заведения [16, с. 34-36].

В ряде работ других специалистов также кратко описывается положение еврейского населения Бессарабии XIX века.

**Цель статьи.** Исследовать изменение динамики численности еврейского населения Бессарабии и правовые причины этого явления, выявить социально-экономическое положение евреев Бессарабии в 1812-1917 гг.

**Изложение основного материала исследования.** В Молдавском княжестве еврейское население известно с XIV века [4, с. 119; 23, с. 157]. В середине XIV века первый господарь новообразованного Молдавского княжества Драгош (1351 – 1353 гг.) пригласил польских евреев селиться здесь [16, с. 4]. Это были, главным образом, представители социально

востребованных профессий: врачи, ювелиры, купцы, портные, скорняки, цирюльники. При господре Александре Добром (1401 – 1433 гг.) евреи получили ряд льгот с правом повсеместного проживания на территории княжества. Не лишил льгот евреев и Штефан Великий (1457 – 1504 гг.). При дворе евреи занимали должности логофетов и врачей [13, с. 63-64]. Пилат И. Н., ссылаясь на румынского историка Н. Йоргу, пишет о том, что Крымский хан Менгли Гирей прислал Штефану Великому врача-еврея [21, с. 8].

Массовое переселение евреев из Польши и Германии началось в начале XVI в., еще до разделов Речи Посполитой. Постепенно в Молдавском княжестве стали создаваться еврейские общины [23, с. 157].

При господре Петру Шкюпу (он трижды садился на трон и трижды терял власть между 1574 и 1591 гг.) евреи были изгнаны с территории княжества [16, с. 5]. Это произошло из-за конкуренции с молдавскими торговцами скотом [13, с. 65]. В начале XVII века евреям было разрешено вернуться, однако они были ограничены в правах [1]. Согласно уложению Василия Лупу (1634 – 1653 гг.) брак еврея с христианкой карался штрафом [13, с. 65]. Отметим, что регулировать последнее на государственном уровне было совершенно излишне: женитьба еврея на иноверке или замужество еврейки за иноверцем абсолютно недопустимы по еврейским законам и традициям даже гораздо позже средневековья (да и сейчас невозможны в религиозной среде). Для этого еврей должен был сменить веру, креститься, а тогда он для своей семьи и общины в целом умирал почти буквально: по нему отмечали траур и впредь говорили о нём как о покойном [16, с. 5].

Дмитрий Кантемир отмечал, что евреи рассматриваются как подданные государства. Им разрешалось строить деревянные синагоги [14, с. 147].

По данным Н. В. Лашкова, в период Османского владычества в крае евреев было немного. Первопоселенцы пришли из-за Дуная [18, с. 64].

Основная масса евреев попала в Бессарабию после разделов Речи Посполитой между Россией, Пруссией и Австрией [23, с. 158] (1772 – 1795 гг.). К России отошла большая часть территорий Белоруссии и Украины, значительная часть Литвы. В ходе русско-турецкой войны 1787 – 1791 годов к России отошла Очаковская область, частью которой было Левобережье Днестра.

В этот период численность евреев в Молдавском княжестве заметно возрастала. По свидетельству немецкого исследователя Зульцера, в середине XVIII века в княжестве не было ни одного города и значительного местечка, где не существовало бы еврейской общины.

По расчетам молдавского историка И. В. Дрона, на территории княжества в 80-е годы XVIII в. проживало ориентировочно 1279 еврейских семей [12, с. 7].

После того как Пруто-Днестровское междуречье в 1812 году было включено в состав Российской империи, в Бессарабии численность евреев стала быстро возрастать; евреи переселялись в основном из украинских и белорусских губерний и Царства Польского. В 1817 году царское правительство провело в Бессарабии первую перепись населения. По данным этой переписи, всего в крае проживало 282063 чел., в т.ч. евреев – 19013 чел. [23, с. 159]; всего, по данным различных чиновников, в Бессарабии насчитывалось до 5 тысяч еврейских семей [16, с. 6; 23, 159]. Законом от 1828 года миграция евреев из Польши была запрещена. В дальнейшем в Бессарабию продолжали переселяться евреи в основном из украинских и белорусских губерний [13, с. 205]. По данным 8-ой ревизии населения в 30-е годы XIX века количество евреев в Бессарабии составляло уже 42,3 тыс. человек [16, с. 6; 23, 159]. Материалы 10-й ревизии населения, проведенные Бессарабским статистическим комитетом, зафиксировали численность еврейского населения к началу 60-х годов XIX века в 95,9 тыс. чел. (9,6% всех жителей) [23, с. 160]. В 1897 году в Бессарабской губернии насчитывалось 228620 евреев (11,8% всего населения) [17, с. 379]. Больше в Бессарабии было лишь молдаван и украинцев [23, с. 161]. Столь



существенный рост еврейского населения объяснялся как естественным приростом, так и, главным образом, за счет продолжающейся миграции из других регионов Российской империи [23, 159]. По подсчетам И. В. Табак, еврейское население выросло за счет естественного движения на 38,4% от общего роста своей численности, а за счет механического – на 61,6% [23, с. 163].

В последней четверти XIX в. Бессарабия была одной из четырех губерний Европейской России с наиболее высоким удельным весом еврейского населения: в Минской губернии – 20,1%, Гродненской – 19,7%, Подольской – 18,7%, в Бессарабской – 12,1%. В Балтском уезде Подольской губернии евреи составляли 26,3%, в Ольгопольском уезде той же губернии – 18,3%, в Тираспольском уезде Херсонской губернии – 15,1%.

В конце XIX в. самый высокий процент евреев был в Кишиневском (19,5%), Хотинском (15,6%) и Сорокском (14,1%) уездах. Еврейское население наиболее компактно заселяло северные и центральные районы. В конце XIX в. в Бессарабии основная часть евреев жила в городах и местечках [4, с. 118], в сельской местности евреев было намного меньше (77% и 23% соответственно) [13, с. 206]. В городах евреи составляли 37,2 % населения, в уездах (без городов) – 7,2%. Больше всего евреев было в Оргееве – 57,8% (7135 чел.), Сороках – 56,9% (8745 чел.), Бельцах – 55,9% (10323 чел.), Хотине – 50% (9210 чел.), Кишиневе – 45,9% (49829 чел.), Бендерах – 33,4% (10632 чел.) [23, с. 161-162]. Из уездов (без учета городов) в начале XX века больше всего евреев было в Хотинском (11,9%) и Сорокском (10,8 %) уездах, меньше всего – в Кишиневском (2,7 %).

Исторически сложившимися видами занятий евреев были торговля и ремесла. Евреи со своими традиционными занятиями играли значительную роль в экономике Бессарабии. Около 80% бессарабских торговцев были евреями; торговля зерном почти полностью была сосредоточена в руках евреев [11, с. 39]. Примечательно, однако, что значительное число евреев стало заниматься сельским хозяйством. В период 1836 – 1853 гг. было

создано 17 сельскохозяйственных еврейских поселений, главным образом в северных районах Бессарабии. В 1858 г. в этих поселках насчитывалось 10859 человек; 12,5% всего бессарабского еврейства занималось фермерством [5].

Занятия евреев-мужчин были чрезвычайно разнообразны. Более всего мужчины занимались ремеслами (портняжным и сапожным) – около 13%; служили (поденщики, прислуга и пр.) около 9%. Сельским и лесным хозяйством занималось около 8% еврейского населения, торговлей зерном – около 9%, торговлей другими продуктами сельского хозяйства – 11%. Еврейское население активно участвовало в обрабатывающей промышленности; ею занималось около 23% всего еврейского населения губернии: из них примерно 12% трудились над изготовлением одежды (портные и сапожники).

Торговлей занималось 43% еврейского населения. Кроме торговли зерном и продуктами сельского хозяйства, составляющей почти половину всей еврейской торговли, еврейское население занималось торговлей скотом (около 20%), торговлей платьями (3,5%), торговлей продуктами обработки дерева (3%) и др.

Кроме торговли (43%), обрабатывающей (23%) и добывающей промышленности (8%), евреи также занимались частной службой (рабочие, прислуга, поденщики) – около 10%. Передвижение и сообщение (преимущественно извозный промысел) давали заработка около 4% евреев. Свободными профессиями были заняты около 6% еврейского населения (главным образом учителя).

Из числа ремесленников около 43% были заняты изготовлением одежды, изготовлением изделий из кожи (15% ремесленников). Из других ремесел наиболее развиты были деревообрабатывающие ремесла (10%), изготовление продуктов питания (8%), обработка металлов (6%), строительные и керамические ремесла (6,2%), обработка волокнистых веществ (1,3%) и химическое производство (0,5%). Многочисленность портных и сапожников – явление общее для всей черты оседлости [6].

Активна была еврейская жизнь в столице Бессарабии – г. Кишиневе. В 1812 г. рабби Хаим бен Шломо Тирер из Черновиц основал в Кишинёве Большую синагогу. Спустя некоторое время в городе открылась еврейская больница, а в 1838 г. по инициативе местных приверженцев Хаскалы – первое еврейское училище с широкой общеобразовательной программой (преобразованное впоследствии в два казенных еврейских училища). Среди смотрителей училища были математик и поэт Я. Эйхенбаум и Я. Гольденталь (с 1849 г. профессор востоковедения Венского университета). В 1858 г. в Кишинёве, кроме двух казенных еврейских училищ и одного частного женского, было 46 хедеров, а с 1860 г. существовала хасидская иешива, одна из первых на юге России. В начале 60-х годов XIX века в Кишинёве проживало 22,6 тысяч евреев (24,6%) [23, с. 160], помимо синагоги имелось 28 молитвенных домов [15]. В 1897 г. еврейское население Кишинёва составляло 49,8 тысяч человек (45,9% населения) [23, с. 161].

В 1898 г., по данным Еврейского колониционного общества, из 38 фабрично-заводских предприятий Кишинёва 29 принадлежали евреям; из семи паровых мельниц шесть были еврейскими со 120 рабочими (в большинстве евреями); из семи табачных фабрик и складов пять были еврейскими со 170 рабочими (почти все евреи). Из пяти типографий Кишинёва четыре принадлежали евреям. Карл Шмидт (бывший городским головой Кишинёва в 1877 – 1903 годах) отмечал, что своим процветанием город обязан главным образом евреям [11, с. 39].

*Правовые причины изменения численности еврейского населения Бессарабии в XIX веке.* Положение евреев после присоединения в 1812 году Пруто-Днестровского междуречья к Российской империи определялось политикой имперского правительства. В первые годы после Отечественной войны 1812 года Александр I (правил в 1801 – 1825 годах) и князь А. Голицын (главноуправляющий духовными делами иностранных подданных, а с 1816 года министр народного просвещения), которому император поручил руководить всеми еврейскими делами, благожелательно

относились к евреям, как писал А. Голицын, за их преданность России, «в продолжение прошедшей войны доказанную» [17, с. 311].

За несколько лет до того в России был разработан комплексный законодательный акт по еврейскому вопросу – «Положение для евреев» 1804 года. Эта хартия – смесь «вольностей» и стеснений была продиктована, как говорится во вступлении к ней, «попечением об истинном благе евреев» и о «пользах коренных обывателей тех губерний, где людям сим жить дозволяется».

Положение указывало, что «все евреи в России обитающие, вновь поселяющиеся, или по коммерческим делам из других стран прибывающие, суть свободны и состоять под точным покровительством законов наравне со всеми другими Российскими подданными» [10, с. 731-737].

Также в положении определено, что «земледельцы из евреев все свободны и ни под каким видом никому ... во владение отдаваемы быть не могут», что «все роды фабрик дозволяется заводить евреям в губерниях, где им жить дозволено, на том же основании и с той же свободой, как и всем подданным Российским, ... ремесленникам из евреев дозволяется в означенных губерниях упражняться во всех промыслах, законом не запрещенных, никакая ремесленная или цеховая управа ни под каким видом не должна им в том препятствовать» [10, с. 731-737].

Отметим, что правовое положение евреев Бессарабии имело некоторые особенности. Дело в том, что Бессарабия была плацдармом распространения влияния Российской империи на Балканах. Правительство, заинтересованное в ускоренном заселении и развитии этого края, предоставляло населению ряд льгот. Некоторые из них – например, освобождение от налогов на три, затем еще два года, согласно «Правилам временного правления Бессарабией» от 1813 г. – распространялись и на евреев, поскольку, в соответствии с указаниями Петербурга, торговля должна была стать главным предметом внимания местных гражданских властей.

Некоторые преимущества сохранились за евреями и в последующие десятилетия,

поскольку оставалась в силе заинтересованность правительства в заселении края. Так, в соответствии с указом 1830 г. евреи, желавшие переселиться в Бессарабию, освобождались на 10 лет от уплаты пошлины за торговые свидетельства; указанная льгота продлевалась затем в 1839 и 1849 гг. Положение 1833 г. освобождало жителей Кишинева от натурального постоя. Указом 1839 г. лица, построившие в Кишиневе дома, лавки, фабрики и пр., могли не вносить гильдейские сборы [19, с. 12-13]. По отношению к Бессарабии была установлена в 1838 г. льгота и для евреев-врачей; здесь, как и в Новороссии, они могли, в виде исключения, поступать на государственную службу [6].

Евреи Бессарабии пользовались правом найма рабочей силы, в то время как в западных губерниях Положения комитета министров и сенатский указ от 1820 г. «О недержании евреями в домашнем услужении христиан» толковались расширительно: запрещалось производить ремесленные работы для евреев, обрабатывать их земли, перевозить их на своих лошадях и т.п. Однако впоследствии специально изданный закон установил, что евреи, поселившиеся на казенных землях, могут нанимать лишь единоверцев, в уложении о наказаниях была введена статья «незаконный наем евреями христиан». Эти меры, имевшие цель воздвигнуть стену между евреями и окружающим населением, мотивировались опасением «совращения» в иудаизм. Экономическая непрактичность запрета толкала стороны на обход его; так, сидевшие до 70-х гг. XIX в. на казенных землях еврей-земледельцы Новых Каушан и Чимишлии, когда площадь запашки превышала рабочие возможности семьи, нанимали в сезон поденщиков из числа пришлых. С 1857 г. наем работников-христиан «для пособия в хлебопашестве» был разрешен официально [19, с. 13].

В 1862 г. евреи получили право покупать помещичьи земли (с рядом ограничений). Однако в 1882 г. совершение купчих на земли в черте оседлости было приостановлено, а с 1903 г. у евреев отнято право покупать земли повсеместно. К тому времени евреям Бессарабии принадлежало 60-65 тысяч десятин

– из 4 миллионов 60 тысяч, составляющих площадь губернии. Около 3 тысяч десятин были собственностью шести оставшихся еврейских колоний, остальное распределялось между средними и немногими крупными владельцами. «В общем, еврейское землевладение в Бессарабии так ничтожно и так невинно, что оно не вызывает нареканий даже среди заклятых врагов еврейства вообще и бессарабских евреев в частности», – отмечал бывший губернатор области князь С. Д. Урусов [25, с. 3].

Гораздо острее, по его словам, стоял вопрос об аренде евреями помещичьих имений. С 1862 г. такая аренда стала свободной, но в 1882 г. ее фактически воспретили «Временные правила». Тем не менее, большинство сдаваемых в аренду имений продолжало попадать в руки евреев (по данным на 1899 г. – 96 тысяч десятин) [19, с. 12-14]. Помещики, в том числе завзятые юдофобы, предпочитали арендаторов – евреев даже при условии меньшей арендной платы. Урусов, старавшийся выявить причины этого, называет две: 1) «верный, аккуратный платеж арендных денег и по большей части добросовестное исполнение договора»; 2) «еврей-арендатор избегает всяких столкновений с соседями, не дает повода для исков и споров, старается мирно разрешить всякое недоразумение, не доводя его до суда и начальства» [25, с. 329-331]. Конечно, это объяснялось в известной мере более уязвимым положением.

Особо следует сказать о таком проявлении дискриминации, как ограничение свободы жительства и передвижения. Известно, что евреи в России были ограничены правом оседлого жительства – т.е. правом приписки, с которым связывались права гражданства, отправление купеческих и мещанских промыслов, – не по всей территории государства, а лишь в определенной ее части: губерниях западных и южных, Царстве Польском<sup>2</sup>. Также в черту оседлости вошла и Бессарабия. Черта оседлости (полное название – черта

---

<sup>2</sup> Территория черты оседлости была первоначально определена указом Екатерины II от 1791 года как территория империи, где дозволялось селиться и торговать евреям.

постоянной еврейской оседлости) – это территория, в пределах которой законодательством Российской империи было разрешено проживать евреям. Все это территории, где евреи жили издавна, российское правительство лишь признало их существование в том виде, как оно допускалось ранее местными законами.

Ограждая, с одной стороны, в ущерб потребителям купечество внутренних губерний империи от еврейской конкуренции, закон, с другой стороны, способствовал заселению евреями малонаселенного и экономически бедного Новороссийского края и Таврической области. Данное положение стало основой существовавшего в Российской империи законодательства о евреях.

Черта еврейской оседлости стала стержнем всего ограничительного законодательства, чем далее, тем больше она болезненно отражалась на всех сторонах еврейской жизни. Подавляющее большинство еврейского населения составляли, как известно, мелкие торговцы и мелкие ремесленники. Переполнение ими городов и местечек, резкое превышение предложения над спросом, жестокая конкуренция – все это приводило к их разорению или прозябанию в нищете.

В 1859 г. право повсеместного жительство в Российской империи было предоставлено купцам первой гильдии, которые отныне могли переселяться во внутренние губернии вместе с семьями и брать с собой «служителей из своих единоверцев», но не более одного приказчика и четырех домашних слуг в провинции; в 1861 г. – лицам, имевшим научную степень доктора или магистра [17, с. 327-328]. В 1865 г. был принят закон, предоставивший право повсеместного жительство некоторым категориям евреев-ремесленников [26]. В дальнейшем Сенат принял ряд постановлений, объяснявших, что они и члены их семей имеют право жительство по всей империи только до тех пор, пока занимаются своим ремеслом. Разъяснения Сената определили круг лиц, на который распространялось действие закона. Право жительство получали только те ремесленники, которые занимались «обработкой вещей, требующей

известной степени знания или искусства». Поэтому многие ремесленники – представители различных профессий – не подпадали под действие указа, в том числе наборщики в типографиях, землемеры, фотографы, каменщики, плотники, мясники, резники, нарядчики музыкальных инструментов и др. Ремесленники – представители других профессий – в каждом конкретном случае добивались права повсеместного жительство после напряженной борьбы. Так, Сенат после многочисленных заседаний признал право повсеместного жительство за представителями следующих профессий: гравировщики, маляры, зубные техники, каменотесы по изготовлению памятников, стекольщики, часовщики и др. До образования официально зарегистрированного местного еврейского общества ремесленники, приехавшие во внутренние губернии, обязаны были платить налоги в своей старой общине, руководители которой в случае недоплаты могли не выслать им необходимые документы.

Другое существенное ограничение свободы жительство внутри черты оседлости состояло в запрещении евреям проживать в селах. Эта мера, впервые установленная «Положением для евреев» 1804 г., обосновывалась взглядом на арендаторов и корчмарей из евреев как главных, если не единственных виновников нужды и бедствий крестьян.

Необходимость отмены черты оседлости для улучшения экономического положения не только евреев, но и государства в целом была очевидна уже в 1860 – 1880 годах как для еврейских общественных деятелей и публицистов, так и для определенной части русского общества. Еврейский историк И. Оршанский писал, что отмена черты оседлости и разрешение евреям повсеместного проживания будет способствовать оживлению торговли и городской жизни России с одной стороны, а с другой – улучшит экономическое положение еврейской массы.

Резкий поворот к худшему произошел в 1881 – 1882 годах. После убийства в 1881 году Александра II и вступления на престол Александра III (правил в 1881 – 1894 годах) началась эпоха реакции. 3 мая 1882 года были

введены «Временные правила»<sup>3</sup>, согласно которым евреям по всей территории империи было запрещено вновь селиться в селах и деревнях, причем это ограничение распространялось и на те категории еврейского населения, которым ранее было разрешено проживание на всей территории России (на вышедших в отставку нижних чинов, купцов первой гильдии, ремесленников). Повсеместное жительство в Российской империи было разрешено только евреям, получившим это право по образовательному цензу. Это нововведение власти объясняли борьбой с эксплуатацией евреями крестьянства [26].

С середины 80-х годов XIX века Министерство внутренних дел, утверждая уставы акционерных обществ, товариществ на паях и пр., требовало включать в них параграфы, ограничивающие или запрещающие участие евреев в управлении такими предприятиями.

**Выводы.** Правовое положение еврейского населения Бессарабии было тяжелым, они были существенно ограничены в правах.

По оценке историка Н. Д. Градовского – видного чиновника министерства внутренних дел, ведавшего делами нехристианских конфессий, евреи «являлись как бы вовсе лишенными прав русского гражданства»; по выражению известного юриста И. Г. Оршанского, евреи составляли в России какое-то «особенное сословие полуграждан» [20, с. 6].

На наш взгляд, причина высокого уровня благосостояния евреев заключалась в их традиционном укладе жизни: абсолютное большинство еврейских детей получало образование, хотя и часто традиционное. В Кишинёве было 16 еврейских учебных заведений (в которых обучалось свыше двух тысяч учащихся), среди них – четыре школы талмуд-тора, одна из которых – реформированная (основана в 1872 году) с 300 учащимися [15]. В результате в еврейской общине был более высокий уровень образования, гораздо меньше пьянства и антиобщественного поведения. Эти факторы усиливали признак экономического доминирования евреев, однако

<sup>3</sup> Под этим названием известно Высочайше утвержденное 3 мая 1882 г. положение Комитета министров «О порядке приведения в действие правил о евреях».

они же порождали зависть и страхи тех, кто их не любил [11, с. 40].

В заключение отметим, что на протяжении XIX в. евреи стойко сохраняли этническую индивидуальность, почти не смешиваясь с представителями других национальностей. Главную роль в этом сыграла их религиозная обособленность, а также традиционные формы их быта со строгой регламентацией жизненного уклада. Строго соблюдались правила приготовления национальных блюд и напитков, календарные и семейные обряды и обычаи.

### Литература

1. Аникин В. И. Евреи в Молдавском княжестве и Бессарабской губернии. В: Еврейское местечко. 2009, №40 (295).
2. Аникин В. Ремесленники-евреи Бессарабии в XIX веке. В: Проблемы истории и права евреев Молдовы: республиканская научная конференция. Кишинев, 2011.
3. Боршевский А. Характеристика правового положения еврейского населения Бессарабии в первой половине XIX века. В: Сборник научных трудов Института иудаики. Выпуск 2. Кишинев, 2011.
4. Берг Л. Бессарабия. Страна – Люди – Хозяйство. Кишинев, 1993.
5. Бессарабия. В: Электронная еврейская энциклопедия. В: <http://www.eleven.co.il>
6. Бессарабская губерния. В: Еврейская энциклопедия Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона (1908 – 1913 гг.) в 16 томах. Том 4. СПб., 1908-1913.
7. Брик Е. Евреи Бессарабии в Российской империи. В: Истоки жизни. 2011. № 12. сс. 12-13.
8. Брик Е. Евреи юга Бессарабии: этнографические и исторические аспекты. Кишинев, 2010.
9. Брик Е. Еврейская община Молдовы: демография и статистика. В: Еврейское местечко. 2011. 8 апреля.
10. Высочайше утвержденное 9 декабря 1804 года Положение «О устройстве евреев». В: Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Том 28. 1804 – 1805. СПб., 1830. сс. 731-737.

11. Джадж Э. Пасха в Кишиневе: Анатомия погрома / Перевод с английского. Кишинев, 1998.
  12. Дрон И. В. Евреи Молдовы по данным переписей населения 1772 – 1773 и 1774 гг. (Численность и расселение). Кишинэу, 1993.
  13. Зеленчук В. С. Население Бессарабии и Поднестровья в XIX в. Кишинев, 1979.
  14. Кантемир Д. Описание Молдавии. Кишинев, 1973.
  15. Кишинев. В: Электронная еврейская энциклопедия. В: <http://www.eleven.co.il>
  16. Клейман Р., Шихова И. Культурное наследие евреев Молдовы. Кишинев, 2010.
  17. Краткая еврейская энциклопедия. Том 1. Иерусалим, 1976.
  18. Лашков Н. В. Бессарабия. К столетию присоединения к России. 1812 – 1912. Кишинев, 1912.
  19. Мадиевский С. Правовое положение евреев Бессарабии к началу XX в. В: Кишиневский погром 1903 года. Сборник статей. Кишинев, 1993.
  20. Оршанский И. Г. Русское законодательство о евреях. Очерки и исследования. СПб., 1877.
  21. Пилат И. Н. Из истории еврейства Молдовы. Кишинёв, 1990.
  22. Слуцкий М. Б. Мои воспоминания. Из детства, юности и полувековой врачебной и общественной деятельности. Часть первая (годы 1851 – 1900). Кишинёв, 1927.
  23. Табак И. В. Особенности расселения евреев в Бессарабии и на левобережье Днестра в XIX – начале XX в. В: Евреи в духовной жизни Молдовы. Страницы истории и современность. Кишинев, 1997.
  24. Урусов С. Д. Записки губернатора. Кишинев, 2011.
  25. Урусов С. Д. Очерки прошлого. Записки губернатора. М., 1907.
  26. Черта оседлости. В: Электронная еврейская энциклопедия. <http://www.eleven.co.il>
  27. Экономика. Участие евреев в экономике Российской империи в 19 в. – начале 20 в. В: Электронная еврейская энциклопедия. <http://www.eleven.co.il>
-



## ОСОБЛИВОСТІ СТАДІЙ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ДИНАМІЧНОЇ КАТЕГОРІЇ В ТЕОРІЇ ПРАВА

**ТЕРЕМЦОВА Ніна Володимирівна** - кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії права та держави юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
УДК:340 ISSN 0132-1625

*У статті проаналізовано особливості стадій юридичної відповідальності, дана характеристика юридичної відповідальності як динамічної категорії в теорії права. Розглянуто інститут юридичної відповідальності як загальної категорії, що дозволяє сформулювати теоретичний підхід до сутності і термінології юридичної відповідальності.*

*Ключові слова:* конституційна відповідальність, юридична відповідальність, правовідносини, правопорушник, проступок, правозастосовчий акт.

*В статье проанализировано особенности стадий юридической ответственности, дана характеристика юридической ответственности, как динамической категории в теории права. Рассмотрено институт юридической ответственности как общей категории, что позволяет сформулировать теоретический подход касающийся сущности и терминологии юридической ответственности.*

*Ключевые слова.* Конституционная ответственность, юридическая ответственность, правоотношения, правонарушитель, проступок, правоприменяемый акт.

*The article analyzes the peculiarities legal liability stages, the characteristic of legal liability as a dynamic category in the theory of law. Considered institute legal liability as a general category that allows us to formulate a theoretical approach concerning the nature and terms of legal liability.*

*Keywords.* Constitutional responsibility, legal liability, relationship, offender, offense, law enforcement act.

**Постановка проблеми.** Актуальним напрямком у теоретико-правовій науці є дослідження проблеми стадій юридичної відповідальності. Сутність даного дослідження полягає в тому, що юридична відповідальність є динамічною категорією, яка за своєю сутністю проходить декілька етапів, що характеризуються різноманітним правовим статусом особи.

Юридична відповідальність – це застосування заходів державного примусу до правопорушника для відновлення встановленого в державі правопорядку та з метою покарання особи, яка вчинила певне правопорушення. [11]

**Аналіз останніх досліджень.** Значний внесок у розробку цієї проблематики зробили науковці: С.С. Алексєєв, М.Л. Белкін, Ю.Ю. Білас, М.Д. Гнатюк, В.В. Головченко, Г.С. Дьомкіна, В.С. Ковальський, В.В. Копейчиков, В.О. Котюк, В.В. Лазарєв, М.Н. Марченко, Л.А. Морозова, П.О. Недбайло, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабінович, Ю.С. Решетов, С.С. Сливка та ін. На сьогодні залишається чисельна кількість питань щодо особливості стадій юридичної відповідальності як динамічної категорії в теорії права, а також значення юридичної відповідальності, що має важливе теоретичне та практичне значення, залишаються невирішеними й не-

достатньо вивченими у теорії права та юридичній науці.

**Мета статті.** Досягнення мети особливостей стадій юридичної відповідальності як динамічної категорії в теорії права здійснюється з того моменту, коли цілі та функції різноманітних видів юридичної відповідальності зумовлюють відмінності в правовому регулюванні, встановлені нормами права. В даному випадку йдеться про те, що термін юридична відповідальність визначено нормою права для певної ситуації.

**Основні результати дослідження.** Науковці юридичної науки зупиняються на різних міркуваннях щодо підходу визначення – скільки саме має нараховуватись стадій юридичної відповідальності. Вчений М.Д. Шиндяпіна у своїх працях виділяє три стадії юридичної відповідальності: перша стадія – це виникнення відповідальності; друга стадія полягає у конкретизації юридичної відповідальності; третя стадія полягає у безпосередній реалізації юридичної відповідальності. [15, с. 44-48.]

Професор О.Ф. Скакун пропонує виділити чотири стадії юридичної відповідальності: стадія загального стану (попереджувальна відповідальність); стадія притягнення до відповідальності (суб'єктивна сторона); стадія встановлення юридичної відповідальності (об'єктивна сторона); стадія настання юридичної відповідальності. [10, с.48]

У юридичній науці існують різні підходи щодо класифікації видів юридичної відповідальності. Юридична відповідальність є міжгалузєвою категорією права й характерна для всіх галузей права. У теорії права завжди виникає питання про необхідність визначення та розгляду інституту юридичної відповідальності як загальної категорії, це, у свою чергу, дозволить виділити сутність загальних закономірностей і сформулювати єдиний підхід до визначення термінології юридичної відповідальності.

Аналізуючи коло питань, що підлягають визначенню виключно законами України, можна відповідним чином віднести до видів юридичної відповідальності та визначення критеріїв поділу юридичної відповідальності

на види. Наприклад, ряд статей Конституції України присвячено регламентації питань юридичної відповідальності осіб (статті 58, 59, 60, 61, 62, 63, 68, 92 тощо). Оскільки юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, то її відповідне встановлення тісно пов'язане з проблемою дотримання прав людини. Тому засади цивільно-правової відповідальності, відповідальності за вчинення злочинів, адміністративних або дисциплінарних правопорушень, як зазначено в пункті 22 ч.1 Ст. 92 Конституції України, повинні визначатися виключно законами. У ч. 3 Ст.92 зазначається, що амністія оголошується законом України. [1, ч. 3 ст.92]

Проте, КСУ своїм рішенням за №7-рп/2001 від 30 травня 2001 р. (справа про відповідальність юридичних осіб) встановив, що за своїм змістом п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції спрямований не на встановлення переліку видів юридичної відповідальності, а визначає виключну компетенцію Верховної Ради України – за формою закону встановлювати загальні засади цивільно-правової, кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності [2].

На думку автора, перелік видів юридичної відповідальності може бути більш чисельним або більш розгорнутим за змістом.

Слід погодитись із думкою вченого Вітрука М.В., що в залежності від призначення міри покарання всі види юридичної відповідальності поділяють на два види юридичної відповідальності: відновлювально-компенсаційну (захисну) та карально-штрафну. При чому як каральна, так і правовідновна відповідальність спрямовані на відновлення. Проте метою першої є відновлення соціальної справедливості; метою другої – відновлення конкретних майнових чи немайнових прав особи. В основі поділу юридичної відповідальності на зазначені види, крім цільового, функціонального призначення, слід віднести також мотиви щодо їх виникнення та особливості здійснення [7].

Види юридичної відповідальності за своєю природою мають і відмінності, що відображаються у вигляді правопорушення, за що настає відповідальність, а також у вигляді



негативного впливу як реакції суспільства на правопорушення (покарання).

Основною динамічною категорією юридичної відповідальності вважається – конституційна відповідальність, що визначено конституційними нормами, її призначення полягає в забезпеченні виконання приписів Основного Закону та притягненні винної особи до юридичної відповідальності. Наприклад, відмова в реєстрації кандидата в Президенти України при несвоєчасному поданні до ЦВК України, передбачених законом належних документів; визнання виборів недійсними; дострокове припинення повноважень народного депутата України; імпічмент Президенту України тощо.

На сьогодні залишаються проблеми у вирішенні питань щодо природи міжнародно-правової відповідальності, що настає за порушення міжнародних договорів державою – учасником.

Нормативною підставою міжнародної відповідальності є міжнародно-правові акти, що встановлюють міжнародні зобов'язання, порушення яких може бути кваліфіковане як міжнародне правопорушення. На думку вчених, до такої групи можна віднести: міжнародний договір; міжнародний звичай; рішення міжнародних судів; рішення міжнародних (міжурядових) організацій, що за статутом цих організацій обов'язкові для держав-членів; односторонні міжнародно-правові акти держав [12].

**Висновок.** У соціально розвиненому суспільстві – держава зобов'язана дбати про своїх громадян. Завчасно інформувати громадян, все населення про прийняття нормативних рішень офіційними засобами масової інформації; надавати кваліфіковану правову допомогу тощо.

Автор, дослідивши актуальне питання щодо особливостей стадій юридичної відповідальності як динамічної категорії в теорії права, пропонує шляхи подолання проблеми в межах правового прогресу в умовах розбудови правової держави.

Закцентовано увагу, що в теорії права досліджуються проблемні питання щодо регулювання відносин із формування органів дер-

жави та здійснення державної влади; загальні засади державного та суспільного устрою; за Конституцією України передбачено відповідальність вищих державних органів та посадових осіб.

По-перше, слід зазначити, що види юридичної відповідальності в теорії юридичної науки не є вичерпними. У зв'язку з цим, актуалізуються питання щодо виділення нових видів юридичної відповідальності.

По-друге, актуальним залишається для вирішення питання щодо співвідношення юридичної відповідальності поділяючи її на: конституційно-правову відповідальність; моральну відповідальність; політичну відповідальність.

По-третє, без глибокого знання права неможливо дати позитивної оцінки правовому явищу; формування моральної норми та введення її у закон; зорієнтованості особистості щодо розуміння права для усвідомлення наслідків, що можуть настати при вчиненні правопорушення.

По-четверте, між населенням країни, громадянами, особою і державою має встановлюватись прямий зв'язок для надання вчасно правової інформації, що має запобігти скоєнню особою правопорушення, а разом із тим і настання юридичної відповідальності.

### Література

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Конституція (відомості Верховної Ради України (ВВР)). 1996, № 30, Ст. 141). {Текст Конституції України відповідає тексту, що існував до внесення змін Законом «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-iv від 08.12.2004}. Тлумачення від 25.01.2012, підстава v003p710-12. Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частини першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністра-

тивні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). Офіційний вісник України від 29.06.2001. 2001, № 24, с. 57, Ст. 1076, код акту 19082/2001.

3. Про захист персональних даних. Верховна Рада України. Закон від 01.06.2010-№ 2297-VI. (Відомості Верховної Ради України (ВВР)). 2010, № 34, Ст. 481). Редакція від 20.12.2012, підстава 5491-17. [Електронний ресурс]. Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua>.

4. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні. Верховна Рада України. Закон від 16.11.1992 № 2782-XII. (Відомості Верховної Ради України (ВВР)). 1993, N1, Ст.1). Документ 2782-12, чинний, поточна редакція. Редакція від 01.01.2016, підстава 917-19. – [Електронний ресурс]. Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Про електронний цифровий підпис. Верховна Рада України. Закон від 22.05.2003 № 852-IV. (Відомості Верховної Ради України (ВВР)). 2003, N 36, Ст.276 ). Документ 852-15, чинний, поточна редакція. Редакція від 28.06.2015, підстава 222-19. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

6. Про телекомунікації. Закон від 18.11.2003 р. №1280-IV. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

7. Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности. Монография Н.В. Витрук. М. Изд-во РАП. 2008, с. 304.

8. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник. Київ. Юрінком Інтер. 2006.

9. Костицький В.В. Соціологія сучасного праворозуміння та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади. Соціологія права. 2013, № 1, сс. 3-12.

10. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Учебник. Харьков. Консум. Ун-т внутр. дел. 2000, 704 с.

11. Теремцова Н.В. Актуальні питання щодо проблеми правомірної поведінки людини та юридична відповідальність. Наше право. Науково-практичний журнал з проблем конституційного, цивільного, кримінального,

екологічного та інших галузей права. 2010, №2. ч.2, сс.97-101, 134с. Фахове видання.

12. Теремцова Н. В. Актуальні проблеми Європейського Союзу. Розширення Європейського Союзу. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник», «Повітряне і космічне право». № 3(16)2010.К. Вид-во Нац.авіац.ун-ту «НАУ-друк». 2010, сс.96-98, 118 с. Фахове видання.

13. Теремцова Н. В. Особливості юридичної відповідальності у контексті правомірної та протиправної поведінки: соціальний аспект. Соціологія права. Науково-практичний журнал № 1-2(7-8). 2014. Вид. Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи. К. 2014, 159 с. сс.111-117. Фахове видання.

14. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. Учебное пособие. Харьков. Фолио, Райдер. 1998, с. 102.

15. Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности. Учебное пособие. М. Книжный мир. 1998.

#### Annotation

The author of the article is N. Teremtsova.

The essence of this research is that the legal liability is a dynamic category. Legal liability – is the application of state coercion to set the offender to restore the state of law and to punish the perpetrator of a particular offense.

Nowadays numerical remains of questions about the specifics of stages of legal liability as a dynamic category in the theory of law and the importance of legal liability, which has important theoretical and practical significance are understudied in legal science.

Achieving features stages of legal liability as a dynamic category in the theory of law is carried out when the objectives and functions of the various types of legal liability cause differences in the legal regulation established by law.

Egal liability is a category of inter law and common to all branches of law. In legal theory there is always the need definition and consideration institute legal liability as a general category, which, in turn, will highlight the nature of general laws and form a single approach to determine the terms of legal liability.

Depending on the purpose of capital punishment all kinds of legal liability is divided into two kinds of legal liability, renewable-compensatory (protective) and punitive penalty.

Nowadays there are problems in deciding the nature of international legal responsibility following the violation of international treaties state - member.

In socially developed society – the state must take care of its citizens. Inform the population in advance, the entire population of the regulative decision official media; providing qualified legal assistance, and so on.

Author examining topical issues of legal liability stages features a dynamic category in legal theory, suggests ways to overcome problems within the legal progress in terms of the development of law.

First of all, It is worth noting that the types of legal liability theory in legal science is not exhaustive. In this regard, actualized the issue of allocation of new types of legal liability.

Secondly, is important to address the issue of legal liability ratio dividing it into: constitutional and legal responsibilities; moral responsibility; political responsibility.

Thirdly, without deep knowledge of the law can not give a positive assessment of the phenomenon; formation of moral standards; orientation to understanding individual rights for understanding the consequences that may occur in the commission of the offense.

Fourthly, among the country's population, citizens, and the state party has established a direct relationship to provide timely legal information to be averted in the commission of the offense, and with it the onset of legal liability.

Thus, legal liability is multifaceted category, the essence of which can be defined as a variant (method) regulation by imposing prohibitions means of strengthening the rule of law, means education of law-abiding citizens, the method of raising legal awareness and legal culture, the principle of the rule of law, means of protection and restoration of disturbed subjective rights.

Nature institute legal liability of a legal nature and is applied to a perpetrator who has committed an offense, means of public law enforcement, provide for sanctions violations in a clearly defined procedural order. It is an independent legal institution, which is the basis of security relations.

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА НА ЗДОРОВЬЕ

**СИДЕЙ Елена Валерьевна** - аспирант Харьковского национального университета внутренних дел

*В статье рассмотрены основные вопросы, связанные с конституционными гарантиями осуществления права на здоровье. Проанализировано понимание гарантий права в юридической литературе. Выделено понятие юридических гарантий права на здоровье. Рассмотрены гарантии осуществления права на здоровье, которые закреплены в Конституции Украины.*

*Ключевые слова: право на здоровье; гарантии права; осуществление права; конституционные гарантии.*

*The article deals with the main issues related to the constitutional guarantees of the right to health. Analyzed the understanding of rights guarantees in the legal literature. Highlighted the concept of legal guarantees of the right to health. Considered a guarantee of the right to health as enshrined in the Constitution of Ukraine.*

*Key words: rights to health; guarantee of the right; exercise of the right; constitutional guarantees.*

**Актуальность темы.** Реализация права на здоровье прямым образом зависит от обеспеченности такого исполнения соответствующими государственными гарантиями. Центральным в реализации любого права должна стать определенная законодательством система специфических средств – гарантий, благодаря которым становится возможным осуществление прав и свобод, их охрана от противоправных посягательств и защита от нарушений. Без соответствующих гарантий, провозглашенных в Конституции и законах права и свободы – исполняться не будут, что и обуславливает актуальность выбранной темы.

**Состояние исследования.** Изучением гарантий права в целом и непосредственно гарантий права на здоровье занимались такие ученые, как: Олейник А. Ю., Федорова Л. Н., Баглай М.Н., Скакун О.Ф., Рабинович П. М., Погорелко В.Ф и другие. Но несмотря на это, проблема определения и практического при-

менения конституционных гарантий права на здоровья не нашла своего окончательного решения.

Именно поэтому **целью** этой статьи является определением понятия гарантий в юридической литературе, а также анализ конституционных гарантий права на здоровья.

**Основная часть.** Реальность осуществления прав зависит от уровня экономических, политических и организационных гарантий, под которыми следует понимать способности экономической, политической и правовой систем общества наиболее полным образом обеспечить интересы и потребности права, создать предпосылки для творческой, свободной и инициативной деятельности [1, с.521].

В юридической литературе понятие «юридических гарантий» рассматриваются три концепции.

Первая определяет юридические гарантии, как совокупность специальных правовых средств, условий, которые обеспечивают

реализацию прав, свобод и обязанностей человека и гражданина [2, с. 132].

Согласно второй концепции под юридическими гарантиями понимают принципы и нормы, которые обеспечивают осуществление прав и свобод путем надлежащей регламентации порядка их осуществления, а также их охраны и защиты [3, с.249].

Согласно третьей концепции юридические гарантии являются специфическим правовым средством обеспечения, реализации, охраны и защиты прав граждан [4, с.40].

Система гарантий прав человека включает предпосылки политического, экономического, правового характера, что обуславливает ее сложность.

Систему гарантий толкуют как условия, средства и методы, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод личности [5, с.40].

В общем смысле различают общие и юридические гарантии.

К общим гарантиям относят политические, экономические, социальные и духовные (культурные), которые охватывают всю совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на практическое осуществление прав и свобод граждан, на устранение возможных причин и препятствий их неполного или ненадлежащего осуществления, на защиту прав от нарушений.

Юридические или как их определяют – специальные гарантии охватывают все правовые средства и способы, при помощи которых реализуются, охраняются, защищаются права и свободы граждан, устраняются нарушения прав и свобод, восстанавливаются нарушенные права [3, с.147].

Спорным является вопрос о классификации именно юридических гарантий, которые и являются предметом исследования. Так, П. Рабиновичем классификация юридических гарантий проведена: по субъектам применения – на парламентские, президентские, судебные, прокурорский надзор, муниципальные, административные (управленческие), контрольные, общественные, международные; по онтологическому статусу в правовой системе – на нормативно-документальные и

деятельностные; по содержанию – материальные, процессуальные, организационные; по форме закрепления их юридического статуса – на конституционные и отраслевые; по сфере действия – на международно – правовые и национальные. Также к юридическим гарантиям отнесена высокая юридическая техника правотворчества, кодификация и инкорпорация законодательства [3, с.250].

По мнению В. Погорелко, существуют два вида юридических гарантий: нормативно-правовые и организационно правовые. Нормативно – правовые гарантии основных прав и свобод человека и гражданина представлены системой норм конституционного права, устанавливающих и закрепляющих основные права и свободы, определяют принципы и пути их реализации. Нормативные гарантии находят свое объективное отражение в системе действующего законодательства Украины в сфере прав и свобод человека и гражданина, а именно – в Конституции Украины, законах Украины и подзаконных нормативно-правовых актах [4, с.40].

Организационно-правовые гарантии представлены системой основных субъектов конституционного права, что включает народ Украины, территориальные общины, органы государственной власти и органы местного самоуправления и их должностные и служебные лица политические партии, общественные организации и тому подобное. Эти субъекты конституционного права уполномоченные определять основные права и свободы человека и гражданина, закреплять механизмы их реализации и осуществлять судебную и внесудебную защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Учитывая, что целью данной статьи есть определение гарантий осуществления и защиты права на здоровье, возникает необходимость дополнительной характеристики понятия гарантий права на здоровье и выделение юридических гарантий именно в этой сфере.

Под юридическими гарантиями осуществления права на здоровье следует понимать систему юридических условий, которая направлена на обеспечение осуществления этого права и закреплении нормами права задачи

органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах охраны, защиты и восстановления в случае нарушения права на здоровье.

Как верно отмечает М.В. Баглай, каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить. Гарантии, по сути, и есть обязанности, а применительно к конституционным правам и свободам это обязанность государства.

Рассматривая гарантии осуществления права на здоровье, целесообразно классифицировать их следующим образом: юридические гарантии (закреплены в действующей Конституции и текущем законодательстве); институциональные (те, что обеспечиваются через специализированные государственные органы); международно-правовые (закрепленные в международно-правовых актах).

В конституционно-правовых гарантиях прав человека и основополагающих свобод наиболее ярко проявляется право на правовую защиту. К гарантиям-условиям можно отнести нормы, устанавливающие конституционную (правовую) базу, на основе которой определяется положение лица в обществе и государстве: это принципы гуманизма, демократии, народного суверенитета, разделения властей; принципы и частной собственности и ее многообразия, свободы предпринимательства; принципы, составляющие социально-духовные основы. Эти гарантии носят общий характер и в основном содержатся в разделе 1 Конституции Украины [6, с.100].

Что касается гарантий-средств, то их составляют нормы, обеспечивающие реализацию, защиту и восстановление прав человека и основополагающих свобод в сфере охраны здоровья. В юридической литературе их подразделяют на защитные и обеспечительные права. Они, во-первых, закрепляют механизм осуществления прав и свобод. Примером таких гарантий является положение ст. 49 Конституции Украины: в государственных и коммунальных заведениях здравоохранения медицинская помощь предоставляется бесплатно; существующая сеть таких заведений не может быть сокращена; государство фи-

нансирует соответствующие социально-экономические, медико-санитарных и оздоровительно-профилактические программы, создает условия для эффективного и доступного для всех граждан медицинского обслуживания, способствует развитию лечебных учреждений всех форм собственности, заботится о развитии физической культуры и спорта, обеспечивает санитарно-эпидемическое благополучие.

Во-вторых, они закрепляют средства защиты и восстановления прав (статьи 55, 59, 61-63 Конституции Украины). Так, в ст. 55 Конституции Украины говорится, что каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц. Каждый имеет право обращаться за защитой своих прав к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека. Каждый имеет право после использования всех национальных средств правовой защиты обращаться за защитой своих прав и свобод к соответствующим международным судебным учреждениям или к соответствующим органам международных организаций, членом или участником которых является Украина. Каждый имеет право любыми не запрещенными законом средствами защищать свои права и свободы от нарушений и противоправных посягательств.

В-третьих, они определяют функции и полномочия государственных органов и должностных лиц по защите прав и свобод человека, устанавливающих ответственность должностных лиц. Так, согласно ст. 56 Конституции Украины каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального вреда, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий.

**Вывод.** На основе выше изложенного следует отметить, что специфика конституционно-правовых гарантий заключается в том,

что они выражаются в конституционном закреплении прав человека и основоположных свобод в сфере права на здоровье, в установлении соответствующих правовых институтах и в обеспечении судебного контроля за деятельностью государственных органов, призванных охранять права и свободы в сфере права на здоровье.

**Список литературы:**

1. Гражданское право: В 4т. Т I: Учебник. В.С. Ем, Н.В. Козлова, С.М. Корнеев и др. Отв. ред. Е.А.Суханов. М.: Волтерс Клувер. 2004, 720 с.
2. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина України. – К.: Юрінком Інтер. 2004, 332 с.
3. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина. Навч. посіб. К.: Атіка. 2004, с. 249, 464с.
4. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. К.: Ін Юре. 1997, с. 40, 52 с.
5. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. Підручник. О.Ф. Фрицький. К.: Юрінком Інтер. 2003, с. 17, 536 с.
6. Конституція України. Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка. К.: Наукова думка. 2006, - сс. 140-142, 209 с.
7. Баглай М.В. Конституционное право Кыргызской Республике. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. 2000, 246 с.
8. Федорова Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право; муниципальное право». – М. 2007, 215 с.



## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРИВАТИЗАЦИИ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ И ПРИУСАДЕБНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

**СОСНА Александр - доктор права, преподаватель юридического факультета Молдавского государственного университета, старший научный сотрудник Института правовых и политических исследований Академии наук Молдовы**

*The article analyzes the legal rules governing the privatization of residential premises and adjoining land, draws attention to the conflict and made proposals to address conflicts and gaps.*

*The material studied from a theoretical and practical point of view, particularly increases its importance and significance.*

*Keywords: privatization, accommodation, houses, housing, homestead land, cadastre, register of real estate.*

*В статье анализируются правовые нормы, регулирующие приватизацию жилых помещений и приусадебных земельных участков, обращается внимание на коллизии и вносятся предложения по устранению коллизий и пробелов.*

*Представленный материал исследуется с теоретической и практической точек зрения, что особенно повышает его важность и значимость.*

*Ключевые слова: приватизация, жилые помещения, жилые дома, жилищный фонд, приусадебный земельный участок, кадастр, реестр недвижимого имущества.*

**Актуальность темы** объясняется не только тем, что физические лица в соответствии с законом РМ № 72 от 14.04.2016 года «О внесении изменений и дополнений в статью 59 Закона о жилье № 75 от 30 апреля 2015 года» имеют право на приватизацию квартир (жилых домов) до 31 мая 2018 года с обязательством зарегистрировать право собственности согласно закону РМ «О кадастре недвижимого имущества» № 1543-XIV от 25.02.1998 года [1].

Жилые помещения, которые не будут приватизированы до 31 мая 2018 года, переходят в собственность административно-территориальных единиц, на территории которых эти квартиры (жилые дома) находятся.

**Цель статьи** заключается в выявлении юридической сущности порядка приватизации жилых помещений и приусадебных земельных участков в Республике Молдова.

**Изложение основного материала.** Приватизация приусадебных земельных участков до сих пор не закончена, несмотря на постановление Правительства РМ № 984 от 21.09.1998 года «О некоторых мерах по ускорению процесса приватизации» [2].

Одной из главных причин «торможения» процесса приватизации приусадебных земельных участков является Положение об управлении муниципальными земельными ресурсами, утвержденное решением Кишиневского муниципального совета № 3/23 от 02.04.2013 года. Данное Положение содержит нормы, противоречащие ст. 11 Земельного кодекса РМ.

Приватизация квартир (жилых домов) осуществляется в соответствии с законом РМ № 1324-XII от 10.03.1993 года «О приватизации жилищного фонда» [3].



Часть (3) ст. 59 закона РМ № 75 от 30.04.2015 года «О жилье» предусматривала, что физические лица могут реализовать своё право на приватизацию жилых помещений только до 29 ноября 2016 года [45].

Однако законом РМ № 72 от 14.04.2016 года срок приватизации жилых помещений был продлен до 31 мая 2018 года [5].

Легальное определение понятия «приватизация жилищного фонда» содержится в части (1) ст. 1 закона РМ «О приватизации жилищного фонда», в соответствии с которой приватизация жилищного фонда - это осуществляемый органами государственной власти процесс отчуждения жилищного фонда государства, общественных организаций, на который государство подтвердило свое право собственности, и иных государственно-кооперативных объединений и предприятий, построенных за счет средств, выделенных из государственного бюджета, в частную собственность граждан Республики Молдова и их объединений (акционерных, хозяйственных и иных обществ), направленный на удовлетворение их потребностей в жилье и формирование реальных хозяев путем свободного распоряжения недвижимой собственностью.

**Вывод.** Данное определение, по нашему мнению, не совсем верно.

Приватизация жилищного фонда - это процесс передачи жилых помещений из публичной собственности в частную.

Согласно части (2) ст. 321 Гражданского кодекса Республики Молдова (далее – ГК РМ)-№ 1107-XV от 06.06.2002 года в отношении недвижимого имущества право собственности приобретается, за изъятиями, предусмотренными законом, со дня внесения его в реестр недвижимого имущества [6].

Процесс приватизации считается завершенным только после того, как приватизированная квартира (дом) будет внесена в реестр недвижимого имущества, который ведется в соответствии со ст. 496-511 ГК РМ и законом РМ «О кадастре недвижимого имущества»-№ 1543 от 25.02.1998 года.

Размер тарифов на первичную выборочную и текущую регистрацию объектов недвижимого имущества и права собственности на

них утвержден постановлением Правительства РМ № 770 от 2 июля 2007 года «Об утверждении тарифов на услуги, оказываемые Государственным предприятием „Cadastru” и его филиалами» [7].

Исходя из вышеизложенного, предлагаем следующее определение: приватизация жилищного фонда – это установленный законодательством процесс передачи жилых помещений в частную собственность проживающих в этих помещениях нанимателей и членов их семей, который завершается после регистрации в реестре недвижимого имущества частной собственности на эти жилые помещения.

Согласно части (1) ст. 5 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» в частную собственность гражданам Республики Молдова могут быть проданы или безвозмездно переданы преимущественно занимаемые ими квартиры (дома) в домах государственного и общественного жилищного фонда, на который государство подтвердило свое право собственности, а также в домах, принадлежащих предприятиям, независимо от того, включены ли данные предприятия в списки для приватизации.

Согласно части (2) ст. 5 этого закона не подлежат продаже или безвозмездной передаче в частную собственность жилые дома, находящиеся в закрытых военных городках, общежития, служебные жилые помещения, квартиры (дома), находящиеся в аварийном состоянии и не подлежащие ремонту, дома, подлежащие сносу, домики лесника (кордоны) и другие строения, находящиеся на балансе или в собственности государственного лесного фонда.

**Предложение.** По нашему мнению, часть (2) ст. 5 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» следует изменить, разрешив приватизацию жилых домов, находящихся в аварийном состоянии, если наниматель даст обязательство восстановить данный дом.

Статья 10<sup>1</sup> закона РМ «О приватизации жилищного фонда» дает право членам творческих союзов приватизировать творческие мастерские.

Согласно части (1) ст. 10<sup>1</sup> этого закона члены творческого союза, использующие творческую мастерскую, могут приобрести ее в со-

вместную или долевую собственность в пределах общей приведенной площади в размере 75 кв. метров по государственным ценам, а сверх указанного размера - по коммерческим ценам. Согласно части (2) ст. 10<sup>1</sup> этого закона член творческого союза самостоятельно или совместно с другими членами творческого союза может приобрести в собственность на условиях и в порядке, установленном настоящим законом, только одну творческую мастерскую. Приобретение в собственность других государственных творческих мастерских осуществляется за денежные средства по коммерческим ценам, установленным Правительством.

Согласно ст. 3 этого закона при приобретении квартиры (дома) или творческой мастерской за денежные средства граждане оплачивают ее стоимость одновременно или в рассрочку - ежемесячно в течение пяти лет равными долями с выплатой первоначального взноса в размере не менее 40 % стоимости квартиры (дома) и дополнительно с уплатой минимального банковского процента от непогашенной суммы за предоставленную рассрочку.

Порядок приватизации жилых помещений установлен ст. 10-19 закона РМ «О приватизации жилищного фонда».

Согласно части (1) ст. 10 этого закона в частную собственность одной семьи может быть продана или безвозмездно передана только одна квартира (дом) в следующем порядке: в пределах нормативной обеспеченности жильем по государственным ценам или бесплатно, сверх норматива - по коммерческим ценам, установленным Правительством на день приватизации квартиры (дома), но не превышающим текущие цены на строительство государственных квартир (домов). Нормативная обеспеченность жильем в процессе приватизации принимается в размере 20 кв.метров общей приведенной площади на одного человека (в том числе и на членов семьи, не являющихся гражданами Республики Молдова) и дополнительно 10 кв.м на семью, в том числе на одиноких лиц в связи со смертью супруга (супруги), а также холостяков.

Согласно части (2) ст. 10 этого закона при приватизации жилья дополнительная жилая

площадь в размере 10 кв. метров прибавляется к нормативной площади, передающейся в частную собственность безвозмездно, следующим категориям граждан:

a) действительным членам и членам-корреспондентам Академии наук Республики Молдова;

b) награжденным высшими государственными наградами («Ordinul Republicii», «Ștefan cel Mare» и приравненным к ним);

c) имеющим почетные звания бывшей Молдавской ССР и бывшего СССР (народный артист, заслуженный деятель искусств и заслуженный рационализатор);

d) изобретателям;

e) членам творческих союзов (ассоциаций);

f) имеющим научно-педагогическое звание конференциара, профессора университета или ученую степень доктора, доктора habilitata;

g) военнослужащим, персоналу Службы информации и безопасности, Службы государственной охраны, Министерства внутренних дел и Генеральной прокуратуры, имеющим специальное воинское звание генерала или приравненное к нему;

h) бывшим владельцам частных домов, снесенных без выплаты компенсации;

i) страдающим заболеваниями, перечисленными в приложении 7 к настоящему закону;

j) которым право на бесплатную приватизацию дополнительной жилой площади предоставлено иными законами.

Член (члены) семьи, подпадающей под несколько категорий граждан, имеет право на безвозмездную передачу ему дополнительной жилой площади в совокупности.

Согласно части (1) ст. 17 этого закона передача в частную собственность государственных и ведомственных квартир (домов), за исключением служебных жилых помещений, в пределах установленных настоящим законом норм производится:

одиноким инвалидам I и II групп, семьям, в которых есть инвалиды I и II групп, чья инвалидность наступила вследствие защиты территориальной целостности, независимости и интересов государства, ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, лицам,

исполняющим военную или специальную службу по контракту, прослужившим не менее 15 лет, участникам боевых действий в Афганистане, участникам боевых действий по защите территориальной целостности и независимости Республики Молдова - безвозмездно;

семьям инвалидов I и II групп, в составе которых нет других взрослых членов, - безвозмездно;

семьям лиц, погибших во время военных действий по защите территориальной целостности и независимости Республики Молдова или умерших вследствие полученных при этом травм, а также семьям лиц, погибших во время ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС или умерших вследствие полученных при этом травм и заболеваний, - безвозмездно;

семьям военнослужащих, семьям сотрудников органов внутренних дел и государственной безопасности Республики Молдова, семьям военнослужащих, семьям сотрудников органов внутренних дел и государственной безопасности бывшего СССР, погибших во время прохождения службы или умерших вследствие травм, полученных во время прохождения службы, - безвозмездно;

семьям детей-сирот, в составе которых нет взрослых членов, - безвозмездно;

бывшим владельцам частных домов, сенных без выплаты компенсации, - безвозмездно;

гражданам, постоянно проживающим в данных квартирах (домах), при общем стаже работы членов семьи (супругов) на предприятиях республики, предприятиях бывших союзных республик и предприятиях союзного подчинения на день принятия настоящего закона:

- не менее 35 лет - безвозмездно;

- от 30 до 35 лет - с оплатой 25 % стоимости жилья;

- от 25 до 30 лет - с оплатой 50 %;

- до 25 лет - с полной выплатой стоимости жилья;

семьям с пятью детьми и более - безвозмездно, с правом отчуждения приватизированного жилья только на основании письменного разрешения органа опеки и попечительства.

**Вывод.** К сожалению, часть (1) ст. 17 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» учитывает стаж работы, учитываемый при приватизации жилых помещений по состоянию на день принятия данного закона, т.е. только до 10 марта 1993 года.

В нашей печати неоднократно предлагалось изменить часть (1) ст. 17 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» и учитывать стаж работы по состоянию на день подачи заявления о приватизации жилых помещений [8, с. 35].

По нашему мнению, данное предложение следует реализовать.

Если лицо не имеет семьи или семья состоит только из одного из родителей, стаж работы, необходимый для льготной приватизации жилья в соответствии с частью (2) ст. 17 закона РМ «О приватизации жилищного фонда», делится пополам.

Согласно части (3) ст. 17 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» в стаж работы, необходимый для приватизации жилья, включаются время действительной военной службы в рядах Вооруженных сил, органов внутренних дел и государственной безопасности бывшего СССР граждан, призванных с территории Республики Молдова, календарные годы военной или специальной службы лиц, исполняющих военную или специальную службу в настоящее время, а также находящихся в резерве и отставке, годы учебы в аспирантуре, в высших средних специальных учебных заведениях на территории республики и за ее пределами, время нахождения в местах отбывания наказания лиц, необоснованно репрессированных и впоследствии реабилитированных, годы инвалидности для инвалидов I и II групп с даты ее установления, а для инвалидов с детства - с 18-летнего возраста.

В части (3) ст. 17 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» перечислены периоды времени, которые приравнены к периодам работы.

Продолжительность стажа работы, необходимого для льготной приватизации жилых помещений, определяется, в основном, на основании записей о приеме на работу и об увольнении, которые вносятся в трудовые

книжки в соответствии с постановлением Правительства РМ № 1449 от 24.12.2007 года «Об утверждении Положения о порядке заполнения, хранения и учёта трудовой книжки» [9, с. 424; 10]

Трудовой стаж может подтверждаться также справками предприятий, учреждений, организаций.

Согласно части (4) ст. 17 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» квартиры, находящиеся в незавершенных строительстве жилых домах, финансирование которых осуществлялось за счет государственного и местных бюджетов, из фондов государственных предприятий и организаций, могут быть приватизированы в порядке, установленном Правительством, путем продажи физическим и юридическим лицам или безвозмездной передачи физическим лицам - гражданам Республики Молдова, состоящим на учете для улучшения жилищных условий по состоянию на 5 августа 1999 года, в том числе лицам, сокращенным в связи с реорганизацией или ликвидацией предприятия или организации.

Приватизация жилых помещений осуществляется органами, указанными в ст. 4 закона РМ «О приватизации жилищного фонда».

Согласно части (1) ст. 4 этого закона органами, наделенными правом осуществлять приватизацию жилищного фонда (далее – уполномоченные органы), являются:

- а) советы муниципалитетов Кишинэу и Бэлць;
- б) уполномоченный орган Исполнительного комитета автономного территориального образования Гагаузия – на территории Гагаузии;
- в) районные советы – в остальных населенных пунктах республики.

Согласно части (2) ст. 4 этого закона уполномоченные органы по согласованию с органами местного публичного управления создают комиссии по приватизации жилищного фонда. В состав данных комиссий включаются представители уполномоченных органов, органов местного публичного управления, финансовых и жилищных органов, архитектурного управления органа пожарного надзора, санитарно-эпидемиологической станции, территориального бюро технической инвентаризации, а при про-

даже или безвозмездной передаче квартир (домов) ведомственного или общественного жилищного фонда - и представители соответствующих предприятий, объединений, учреждений, организаций и их профсоюзных комитетов.

В соответствии с частью (3) ст. 4 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» деятельность комиссии по приватизации жилищного фонда регламентируется положением о ней, являющимся неотъемлемой частью настоящего закона.

Согласно ст. 4 Положения о комиссии по приватизации жилищного фонда, которое является Приложением № 1 к закону РМ «О приватизации жилищного фонда», в зависимости от объема и сложности работы комиссия формируется в количестве 7–11 человек и должна включать представителей:

- уполномоченного органа;
- органа местного публичного управления;
- финансового управления (отдела) или налоговой инспекции;
- жилищно-эксплуатационной организации;
- территориального бюро технической инвентаризации;
- архитектурного управления (отдела);
- санитарно-эпидемиологической станции;
- органа государственного пожарного надзора;
- администрации и профсоюзного комитета соответствующего предприятия (при приватизации ведомственного или общественного жилищного фонда).

Председатель комиссии назначается уполномоченным органом из числа членов комиссии.

Согласно ст. 8 этого Положения комиссия имеет право:

- требовать от администрации предприятия, имеющего на балансе жилищный фонд, представления информации и документов, необходимых для приватизации жилья;
- привлекать к работе экспертов, в том числе работников проектных организаций, других специалистов;
- требовать от граждан представления документов, необходимых для принятия решения по их заявлениям о приватизации жилья;

- требовать от граждан, желающих приобрести или получить безвозмездно жилье в частную собственность, представления банковского документа об оплате расходов, связанных с обследованием и определением стоимости их квартир (домов), оформлением договора купли-продажи, передачи-получения и выдачей удостоверения на право собственности.

В соответствии с частью (1) ст. 11 закона РМ «О приватизации жилищного фонда» граждане, желающие приобрести в частную собственность или получить безвозмездно квартиру (дом), обращаются с письменным заявлением в уполномоченные органы, которые в 2-месячный срок со дня регистрации заявления через комиссии по приватизации жилищного фонда обязаны определить стоимость жилья и принять решение по существу.

К заявлению прилагаются:

- 1). копия ордера;
- 2). лицевой счёт;
- 3). копии трудовых книжек;
- 4). справка о составе семьи, выданная органом, управляющим жилищным фондом;
- 5). поквартирная карточка;
- 6). копия плана квартиры, выданная филиалом ГП «Cadastru»;
- 7). копии удостоверений личности всех членов семьи.

Нередко органы, управляющие жилищным фондом (муниципальные предприятия по управлению жилищным фондом, жилищно-строительные кооперативы, общества владельцев приватизированных квартир и др.), отказываются выдавать нанимателям документы, необходимые для приватизации, требуя уплаты задолженности за коммунальные и некоммунальные услуги, в том числе и задолженность с истекшим сроком исковой давности.

**Вывод.** Данный мотив отказа следует признать неправомерным.

Во-первых, согласно части (1) ст. 281 ГК РМ по истечении срока исковой давности должник может отказаться от исполнения обязательства.

К задолженности за коммунальные и некоммунальные услуги применяется установ-

ленный частью (1) ст. 267 ГК РМ общий 3-летний срок исковой давности, если ответчик в соответствии со ст. 271 ГК РМ потребует, чтобы суд применил срок исковой давности и отказал во взыскании задолженности с истекшим сроком исковой давности.

Во-вторых, муниципальные предприятия и др. организации, управляющие жилищным фондом, обязаны принимать меры к ликвидации дебиторской задолженности. Более того, за нарушение этой обязанности Финансовая инспекция Министерства финансов РМ обязана применить административную ответственность, установленную ст. 297<sup>1</sup> Кодекса о правонарушениях Республики Молдова (далее – КоП РМ) № 218-XVI от 24.10.2008 года [11].

Согласно ст. 297<sup>1</sup> КоП РМ, действующей с 1 января 2014 года, допущение государственным / муниципальными предприятиями, коммерческими обществами, в уставном капитале которых содержится доля собственности государства / административно-территориальной единицы и их аффилированными лицами просроченной дебиторской задолженности в результате непринятия мер по ее возврату влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 150 до 500 условных единиц.

Отказ в выдаче документов, необходимых для приватизации жилья может быть обжалован в соответствии с законом РМ № 793-XIV от 10.02.2000 года «Об административном суде» [12].

Основным нормативным актом, регулирующим условия и порядок приватизации приусадебных земельных участков, является Земельный кодекс Республики Молдова (далее – ЗК РМ) № 828-XII от 25.12.1991 года [13].

Согласно ст. 9 ЗК РМ в компетенцию районных и муниципальных советов входят:

- осуществление контроля за использованием и охраной земли;
- установление и взыскание земельных налогов и других платежей;
- установление и изменение границ населенных пунктов и разрешение споров, связанных с их изменением;
- ведение земельного кадастра района и муниципия и организация землеустройства; разработка программ, схем, проектов и планов

онного и муниципального землеустройства и обеспечение их осуществления;

- распределение и изъятие земель в предусмотренном законом порядке;

- установление земель, остающихся государственной собственностью на территории района и муниципия;

- удостоверение прав обладателей земли;

- лишение обладателей земли права собственности на землю в соответствии с действующим законодательством;

- определение и предоставление земельных участков для строительства;

- выработка предложений для утверждения Правительством границ административно-территориальных единиц.

Полномочия местных советов определены и ст. 14 закона РМ «О местном публичном управлении» 3 436-XVI от 28.12.2006 года [14].

Полномочия Кишиневского муниципального совета определены законом РМ «О статуте муниципия Кишинэу» № 431-XIII от 19.04.1995 года [15].

Основные условия приватизации приусадебных земельных участков, т.е. земельных участков, на которых расположены жилые дома и хозяйственные постройки, находящиеся в частной собственности физических лиц, установлены ст. 11 ЗК РМ, в которой указано: «Органы местного публичного управления бесплатно предоставляют гражданам земли с выдачей документов, удостоверяющих право собственности на них:

переводят в собственность граждан земельные участки, занятые домами, хозяйственными постройками и огородами, предоставленные им в соответствии с законодательством;

предоставляют вновь созданным семьям земельные участки из резерва земель населенных пунктов, до его полного израсходования, под строительство жилых домов, хозяйственных построек и огорода в размере: в городах - от 0,04 до 0,07 га, в сельских населенных пунктах - до 0,12 га. Конкретные размеры земельных участков определяются органами местного публичного управления;

переводят (в пределах норм градостроительства или, если это невозможно, исходя из

реальной площади земельного участка, обслуживающего строения) земельные участки, на которых расположены приватизированные многоквартирные жилые дома, не являющиеся многоэтажными, в общую долевую собственность собственников квартир пропорционально приватизированной каждым из них площади.

Вторичная передача в частную собственность гражданам земельных участков для целей, указанных в части первой настоящей статьи, осуществляется за плату путем продажи на аукционах, организованных органом местного публичного управления. Начальная цена продажи не может быть ниже нормативной цены на землю, рассчитанной исходя из тарифов, установленных действующим законодательством.

Допускается вторичная бесплатная передача земельных участков для целей, указанных в части первой настоящей статьи, гражданам, земельная собственность которых нарушена в результате стихийных бедствий».

В целях организации исполнения ст. 11 ЗК РМ Правительство РМ постановлением № 984 от 21.09.1998 года «О некоторых мерах по ускорению процесса приватизации» утвердило Положение о порядке передачи в частную собственность приусадебных земельных участков в городских местностях» [16].

Согласно пункту 2 Положения, утвержденного постановлением Правительства № 984 от 21.09.1998 года, настоящее положение устанавливает порядок передачи в частную собственность земельных участков, занятых домами, хозяйственными пристройками и огородами, предоставленных согласно законодательству в городских местностях.

В соответствии с пунктом 3 Положения, утвержденного постановлением Правительства № 984 от 21.09.1998 года, приусадебные земельные участки переходят в собственность:

- a) собственников жилых домов с правом индивидуальной собственности;

- b) собственников жилых домов с правом общей совместной собственности;

- c) собственников жилых домов с правом общей долевой собственности.

В соответствии с частью (1) ст. 344 ГК РМ собственность является общей в случае, когда

право собственности на вещь принадлежит двум или более лицам.

Согласно части (1) ст. 345 ГК РМ общая собственность может характеризоваться с определением доли каждого из собственников (долевая собственность) либо без определения таких долей (совместная собственность).

В соответствии с пунктом 5 Положения, утвержденного постановлением Правительства № 984 от 21.09.1998 года, установить, что передача в собственность приусадебных земельных участков производится по инициативе органов местного публичного управления одновременно с массовой первичной регистрацией или на основании заявления собственников жилых домов.

Согласно пункту 6 этого Положения органам местного публичного управления передать земли, указанные в пункте 2 настоящего положения, в собственность владельцев жилых домов в пределах, предусмотренных документами о предоставлении земель под строительство и эксплуатацию жилых домов, в том числе по договору предоставления земель в пользование на неограниченный срок.

Если площадь приусадебного земельного участка, которым реально пользуется владелец жилого дома, превышает по размеру площадь, указанную в документе о предоставлении земли под строительство и эксплуатацию жилого дома, местная публичная власть может решить вопрос о передаче в собственность участка, которым реально пользуется собственник жилого дома, если его площадь не превышает 10% площади, указанной в документах. В остальных случаях вопрос об оставшихся долях земли местная публичная власть решает согласно действующему законодательству.

Согласно пункту 8 этого Положения в случае, если жилой дом находится в общей долевой собственности, органы местного публичного управления передают приусадебный земельный участок в общую долевую собственность, указывая реальную долю каждого собственника, пропорциональную его собственности на жилой дом.

**Вывод.** Пункт 14 этого Положения противоречит ст. 11 ЗК РМ.

Пункт 14 Положения, утвержденного постановлением Правительства № 984 от 21.09.1998 года, гласит: «Передача приусадебных земельных участков в частную собственность может осуществляться по заявлению заинтересованного лица как до начала, так и в процессе работ по массовой первичной регистрации. В этом случае лицо подает в местную примэрию заявление о передаче земли в частную собственность и выдаче документа, удостоверяющего право владения землей. К заявлению прилагаются:

а) договор о передаче земли в пользование на неограниченный срок или документ о предоставлении земли для строительства и эксплуатации жилого дома;

б) документ, подтверждающий право собственности на дом».

Пункт 14 Положения требует приложения к заявлению о приватизации приусадебного земельного участка договора о передаче этого участка в бессрочное пользование или документа о предоставлении земли для строительства и эксплуатации жилого дома.

**Вывод.** Данное требование, по нашему мнению, следует считать незаконным.

Во-первых, такое требование не предусмотрено ст. 11 ЗК РМ, которая обязывает передать в частную собственность земельные участки, занятые домами, предоставленными в соответствии с законодательством. В соответствии с частью (2) ст. 102 Конституции РМ, принятой 29.07.1994 года, постановления Правительства принимаются для организации исполнения законов [17].

**Вывод.** Постановления Правительства не должны ни изменять, ни дополнять законы.

Согласно части (2) ст. 12 Гражданского процессуального кодекса Республики Молдова (далее – ГПК РМ) № 225-XV от 30.05.2003 года если при рассмотрении гражданских дел установлено, что закон или другой нормативный акт противоречит закону или другому нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, судебная инстанция применяет нормы закона или другого нормативного акта, имеющего большую юридическую силу [18].

Во-вторых, законодательство допускает узаконение жилого дома только при условии выделения компетентным органом земельного участка для строительства и заключении договора о предоставлении земельного участка в бессрочное пользование.

В-третьих, одной из сторон этого договора является орган местного публичного управления, у которого должен находиться один экземпляр этого договора. Другой стороной этого договора может быть как физическое лицо, так и юридическое лицо – организация, построившая жилой дом и предоставившая его своим работникам, впоследствии приватизировавшим этот дом.

**Вывод.** Статей 11 ЗК РМ и Положению, утвержденному постановлением Правительства № 984 от 21.09.1998 года, противоречит Положение об управлении муниципальными земельными ресурсами, утвержденное решением Кишиневского муниципального совета от 02.04.2013 года № 3/23. В данном Положении указано, что в случае, когда жилой дом находится в общей собственности, порядок пользования земельным участком в натуре устанавливается путём подписания соглашения между собственниками жилого дома, которое должно быть нотариально удостоверено, а в случае возникновения спора, порядок пользования определяется судом (пункты 57-58 Положения).

**Вывод.** Данная норма является незаконной, т.к. противоречит ст. 11 ЗК РМ и постановлению Правительства РМ № 984 от 21.09.1998 года. Кишиневский муниципальный совет, превысив свои полномочия, включил в Положение об управлении муниципальными земельными ресурсами, утвержденное решением от 02.04.2013 года № 3/23, норму, аналогичную ст. 13 Закона РМ «О приватизации жилищного фонда», согласно которой в случае проживания в одной квартире (доме) нескольких семей фактическая доля каждой из них определяется комиссией с письменного согласия (заверенного комиссией) всех совершеннолетних членов семей при заключении договора купли-продажи, передачи-получения. Если между семьями, проживающими в одной квартире (доме), не достигнуто согласие

об определении фактической доли каждой из них, то после раздела жилой площади в судебном порядке каждая семья имеет право в соответствии с действующим законодательством приобрести в собственность причитающуюся ей долю.

Пункты 57 и 58 этого Положения требуют предоставления нотариально удостоверенного соглашения между совместными собственниками жилого дома о порядке пользования земельным участком, на котором находится жилой дом, находящийся в общей собственности, а в случае возникновения спора – решения суда, определяющего порядок пользования земельным участком.

**Вывод.** Данная норма, согласно которой реализация права на приватизацию приусадебного участка участника общей собственности зависит от согласия других собственников жилого дома согласно части (2) ст. 12 ГПК РМ, не подлежит применению как противоречащая нормативным актам, имеющим большую юридическую силу – ст. 11 ЗК РМ и Положению, утвержденному постановлением Правительства № 984 от 21.09.1998 года, в соответствии с которыми земельный участок приватизируется пропорционально приватизированной каждым собственником жилой площади. Например, на приусадебном земельном участке площадью 100 м<sup>2</sup>, из которых часть дома площадью 70 м<sup>2</sup> принадлежит А., а часть дома площадью 30 м<sup>2</sup> принадлежит Б. В этом случае А должен передать в собственность земельный участок площадью 7 сотых га, независимо от согласия Б. Согласно пункту 67 Положения, утвержденного решением Кишиневского муниципального совета от 02.04.2013 года № 3/23 в случае, если собственник дома не представил документ о выделении земельного участка для строительства и договор о предоставлении земельного участка в бессрочное пользование, земельный участок подлежит продаже собственникам жилых домов по нормативной цене.

**Вывод.** Данная норма, закрепляющая принцип презумпции виновности собственников жилых домов в самовольном строительстве, в соответствии с частью (3) ст. 12 ГПК РМ и части (б) ст. 6 закона РМ «О законодательных



актах» от 27.12.2001 года № 780 не подлежит применению [19].

Как было указано ранее, наличие разрешения на строительство дома и договора о предоставлении земельного участка в бессрочное пользование является необходимым условием приватизации жилого дома. А один экземпляр этого договора должен находиться в органе местного публичного управления.

**Предложение.** Целесообразно было бы отменить пункты 57, 58 и 67 Положения, утвержденного решением Кишиневского муниципального совета от 02.04.2013 года № 3/23 как способствующие коррупции чиновников примэрии и нарушающие права граждан.

#### **Библиография**

1. Официальный монитор РМ № 44-46 от 21.05.1998 г.
2. Официальный монитор РМ № 90 от 01.10.1998 г.
3. Официальный монитор РМ. Специальный выпуск от 27.06.2006 г.
4. Официальный монитор РМ № 131-138 от 29.05.2013 г.
5. Официальный монитор РМ № 184-192 от 01.07.2016 г.
6. Официальный монитор РМ № 82-86 от 22.06.2002 г.
7. Официальный монитор РМ № 98-102 от 13.05.2007 г.
8. Слуту Н. О некоторых проблемах, возникающих при применении законодательства, регулирующего приватизацию квартир, жилых домов и приусадебных участков. В: Закон и жизнь. 2016. №1.
9. Сосна Б.И., Сосна А.Б., Мыца О.Д. Трудовые книжки: комментированное, научно-практическое, справочное пособие. Кишинев, 2012.
10. Официальный монитор РМ № 5-7 от 11.01.2008 г.
11. Официальный монитор РМ № 3-6 от 16.01.2009 г.
12. Официальный монитор РМ. Специальный выпуск от 03.10.2006 г.
13. Официальный монитор РМ № 107 от 04.09.2001 г.
14. Официальный монитор РМ № 35-35 от 09.03.2007 г.
15. Официальный монитор РМ № 31-32 от 09.06.1995 г.
16. Официальный монитор РМ № 90-91 от 01.10.1998 г.
17. Официальный монитор РМ № 1 от 12.08.2004 г.
18. Официальный монитор РМ № 130-131 от 21.06.2013 г.
19. Официальный монитор РМ № 36-38 от 14.03.2002 г.

## ІСТОРИЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТА ПРАВОВІДНОСИН

**ЛИСЕНКО Сергій Олексійович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом**

**УДК 340:659.4.327.88(477)**

*Природно, що питання інформаційної безпеки людини почало формуватися не від владних органів, а в контексті боротьби за реалізацію інформаційних прав людини, зокрема свободи слова, таємниці приватного життя, прав нації на самовизначення, на національно-культурний розвиток тощо. Інформаційна безпека стала перетворюватись на унікальний міжгалузевий напрямок, який охоплює в собі ознаки приватного та публічного права, відрізняючи регулювання відносин між особами та суспільством окремо та відрізняючи відносини особи, суспільства із державою окремо.*

*Ключові слова: право, інформаційне право, інформаційна безпека*

*Naturally, information security man began to emerge not from government bodies and in the context of the struggle for the implementation of information rights, including freedom of speech, privacy, rights of nations to self-determination, national-cultural development and so on. Information security was becoming a unique interdisciplinary area that encompasses the features of private and public law. Featuring regulate relations between individuals and society separately, and distinguishing the relations of individuals, society with the state alone.*

**Постановка проблеми.** Сучасні суспільні, економічні та політичні процеси в Україні обумовлюють відокремлення у них, як специфічного напрямку, правовідносин щодо інформаційної безпеки. Безпека інформаційної діяльності у країні постійно заслуговує на увагу, а отже, визнання її як важливого чинника життєдіяльності суб'єктів. Інформаційна діяльність окремих суб'єктів має великий вплив і на функціонування держави в цілому, а отже визначає і її роль у регулюванні, охороні та захисті різноманітних суспільно значимих правовідносин, окремих процесів у них. Це також визначає головні напрями державної політики та зміст діяльності держави, пов'язаної з управлінням окремих сфер у суспільстві. У зв'язку з цим інформаційну безпеку, як правову категорію, пропонується розглядати у кон-

тексті складової (елементу) національної безпеки.

Норма ч. 1 ст. 17 Конституції України [1] встановлює, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу». Таким чином, у правовідносинах в Україні інформаційна безпека розглядається на рівні з суверенітетом і територіальною цілісністю, а також з економічною безпекою. При цьому потрібно відмітити, що зазначені поняття у конституційній нормі, що розглядається, не є однорідними за предметом правовідносин. Це зумовило те, що вищезгадані конституційно-правові складові безпеки країни розвиваються у спеціальному законодавстві України за окремими напрямками

ми регулюванням у різних історичних часових межах існування незалежності сучасної української держави.

Так, у Декларації про державний суверенітет України наголошено, що державний суверенітет України – це «верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах»[2]. З цього випливає думка, що зміст інформаційної безпеки як складової національної безпеки визначається з того, що її джерелом вважається не лише суверенітет держави, а й суверенітет народу та нації як суб'єктів інформаційних відносин.

Слід зазначити, що не так давно, за мірками людської історії, у дослідженнях правників, політологів, управлінців головним суб'єктом інформаційної безпеки вважалася держава. Більшість дослідників, у ретроспективі, приримувалась доктрини, що проблема гарантування, охорони, захисту, підтримки, збереження інформаційної безпеки держави з'явилася багато століть тому. При цьому домінувала концепція, що ключове поняття предмету інформаційної безпеки становить державна таємниця, що по різному простежується з найстаріших часів. Аргументами цього є згадки про перші методики шифрування повідомлень у військовій справі тощо. Вони датуються ще з 4 тисячоліттям до н.е. Наприклад, одним із ранніх підстановочних шифрів був Шифр Цезаря, в якому кожна літера в повідомленні замінювалась літерою через декілька позицій із абетки. Цей шифр отримав ім'я Юлія Цезаря, який його використовував, зі зсувом в 3 позиції, для спілкування з генералами під час військових кампаній [13, с. 35-40].

З точки зору суб'єктного складу правовідносин, важливо зазначити те, що сутність категорії «інформаційна безпека» у державі формувалася відповідно до інтересів керівних прошарків суспільства і ґрунтувалися на пов'язаному з їх волею розвитком норм позитивного права. Однак з плином історії змінювалося ставлення у суспільстві щодо розуміння сутності інформаційної безпеки, як загального, консолідованого об'єкта чи предмета правовідносин, у тому числі їх суб'єктного

складу, що визначався змістом спеціальних прав і обов'язків, зобов'язань.

#### **Аналіз останніх публікацій та досліджень.**

Серед сучасних науковців-правознавців, які займаються даною проблематикою в Україні, пропонується виділити дослідження наступних: Н.В. Банчук, Г.В. Виноградова, О.Д. Довгань, Р.А. Калюжний, І.Ф. Корж, Б.А. Кормич, О.В.Копан, А.І. Марущак, А.І. Мовчан, Е.І. Нищенко, В.Г.Пилипчук, В.С. Цимбалюк та інші.

З точки зору безпекознавства спектр змісту категорії «інформаційна безпека» дослідниками визначається із змісту поняття «безпека» починаючи із розуміння її як стану, захищеності і закінчуючи – як суспільні відносини, вид правовідносин.

Але деякі питання історії правових досліджень інформаційної безпеки у суспільстві залишаються ще не розкритими як у складі адміністративного права, так й інформаційного права.

Парадигма сутності інформаційної безпеки пропонується у розумінні трьох її складових, як категорії правознавства: вид інформаційних правовідносин; відповідно – напрямок наукових досліджень у юридичних науках; навчальна дисципліна.

Для цілей дослідження зміст категорії «інформаційна безпека» пропонується розуміти, як умовно виділений вид суспільної діяльності пов'язаної з інформацією певних суб'єктів, що знаходить вираз у множині норм правил поведінки стосовно її гарантуванню, охорони, захисту, збереженню, підтриманню життєво важливих потреб, інтересів людини, громадянина, соціальних спільнот, суспільства, держави, міжнародного співтовариства.

**Формулювання цілей статті.** На основі системного прикладного аналізу нормативно-правових актів та навчальної і наукової літератури пропонуються на розгляд зацікавленої громадськості окремі результати наукових розвідок стосовно історії досліджень суспільного розуміння інформаційної безпеки в Україні, а також місце її в інформаційному праві, як комплексній галузі правознавства в національній структурі права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасне інформаційне право оперує в

суспільних відносинах, що виникають, здійснюються та припиняються у взаємодії через інформацію. За сутністю право в цілому головним своїм компонентом має функцію забезпечення, а саме: дотримання бажаних у суспільстві норм правил поведінки суб'єктів і недопущення відхилень, що визначає зміст правопорядку.

Для подальшого висвітлення окремих результатів теми дослідження зазначеної у назві цієї публікації, за основу розуміння змісту сучасного інформаційного права пропонується взяти думку Г.В. Виноградової, яка вважає, що термін «інформаційне право» слід розглядати як галузь права, що встановлює систему спеціальних правових норм, що реалізуються в інформаційній сфері, тобто у сфері збирання, зберігання, використання і поширення інформації. Вона зазначає також, що інформаційне право є комплексною галуззю права, що ґрунтується на методах публічного і приватного права [3, С.13-14].

Суттєвим історичним, віховим етапом в українському суспільстві на шляху створення єдиного погляду на інформаційні відносини та, відповідно, інформаційну безпеку було прийняття Закону України «Про інформацію» [4]. Однак у цьому Законі формулювання інформаційної безпеки не було подано

Як свідчать наукові розвідки, у дослідників-правників спостерігаються методологічні відмінності до розуміння інформаційної безпеки на різних рівнях суспільних відносин (національному, державному, регіональному, окремих організацій тощо). Так, окремий підхід був застосований до правового відображення організації безпеки Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень України. Цей підхід не відрізняється від підходу до організації безпеки локальної мережі в окремому підприємстві.

Це зумовлює необхідність визначення подібних, уніфіковано- нормативних методів, моделей охорони і захисту інформації щодо будь-якого суб'єкта. Другий аспект – потреба законодавчої (на рівні юридичного закону) консолідації норм правил поведінки щодо інформаційної безпеки, що визначається за технологічним аспектом. Наприклад, прак-

тично більшість користувачів персональних комп'ютерів (ПК) у світі мають бути ознайомлені з питаннями боротьби з вірусами та іншими шкідливими програмами, мати загальне уявлення про правопорушників, які їх створюють і поширюють – хакерами, спамерами, крекерами, вірусмейкерами (творцями вірусів) і про шахраїв, які обманюють людей у пошуках наживи через отримання корпоративної інформації, що коштує грошей. Адже нерідко зловмисники здійснюють задумане руками своїх жертв. Отже, «технічні» і «фізичні» методи захисту інформації, як складові комплексу інформаційної безпеки, мають бути певним чином унормовані, що полегшує їх передачу через освіту користувачів ПК стосовно так званої комп'ютерної безпеки, як чинника, що формує певний рівень інформаційної культури людини, соціальних спільнот, суспільства, держави, міжнародного співтовариства.

Вважається, що одними з перших проблеми комп'ютерної інформаційної безпеки усвідомили і зробили впевнений крок до їх вирішення державні відомства США в кінці 60-х років ХХ століття, коли комп'ютери коштували великих грошей, а інтернет зароджувалася з нечисленних, виключно військових і наукових інформаційних мереж [14, с.17].

Щодо парадигми інформаційної безпеки суспільства. Кожна людська спільнота має свою систему цінностей у контексті інформаційної безпеки. Вона обумовлена історією і менталітетом народу, у складі якого існує будь-яка спільнота. Ця система цінностей вироблена досвідом попередніх поколінь окремих соціальних груп, корпорацій тощо. Руйнування цінностей спільноти неминуче веде до негативних суспільних наслідків.

До останнього часу проблема комплексності інформаційної безпеки людини, соціальних спільнот, суспільства, держави в Україні розглядалася фрагментарно. Так, вважалося, що тільки шляхом правового режиму секретності, декларуваннями різних юридичних обмежень у сфері збереження, передачі та поширення інформації, можна вирішити проблеми підтримки, гарантування, охорони інформаційної безпеки.

В історичному аспекті слід зазначити, що більшість досліджень стосовно інформаційної безпеки в Україні, як наукова правова школа, здійснювалася переважно під російським вектором впливу, за науковими школами російських дослідників.

На даному історичному етапі розвитку українського суспільства правові заходи щодо комплексності окремих секторів інформаційної безпеки у країні потребують якісно нової, власної, потужної теоретичної бази, з урахуванням не тільки російського досвіду, а й досвіду західних країн Європи, Європейського Союзу та інших міжнародних формувань.

Дослідження світового досвіду в цьому напрямку залишається особливо корисним для вітчизняних науковців. Тому подальше освітлення та вивчення історії права становлення розуміння інформаційної безпеки у світі є важливим кроком до удосконалення українського права щодо. Особливу увагу пропонується звернути на країни, де генеруються світові, передові технології, моделі здійснення комплексної організації інформаційної безпеки.

Під час об'єднання і синхронізації міжвідомчих комп'ютерних мереж органів державної влади, що активно впроваджувалися в усьому світі, гостро постало питання національної інформаційної безпеки як комплексного, багатоаспектного, багатофункціонального явища. Зокрема, вона має розглядатися у парадигмі організації охорони і захисту інформації, з екстраполяцією із загального у масштабі всієї країни на організування інформаційної безпеки за секторальним підходом, у тому числі стосовно окремих підприємств, організацій установ, які функціонують у правовому режимі підприємництва, комерції, конкуренції між собою. В умовах розвитку Інформаційного суспільства особливо важливим є те, наскільки легко і швидко можна скопіювати інформацію з обмеженим доступом у конкурента в цифровому вигляді.

Пропонується звернути увагу на зарубіжний досвід комплексності досліджень питань інформаційної безпеки, що виникають під впливом загроз масового розповсюдження нових інформаційних технологій. У 1967 р. під патронажем Національного Комітету Стан-

дартів США була заснована Ініціативна група дослідників з питань комп'ютерної безпеки. До неї увійшли представники університетів, компаній з виробництва комп'ютерів, науково-дослідних центрів та інших організацій. Результатом такого об'єднання зусиль промислових і наукових фахівців США було сформовано так звану умовно «райдужну серію» – ряд національних стандартів і вимог до обладнання, програмного забезпечення та персоналу різних систем автоматичної обробки даних, що належали таким державним структурам США, як: NASA, Міністерство Оборони, Національний комітет стандартів, Міністерство Праці, Офіс з охорони навколишнього середовища, Міністерство з контролю за озброєнням, Національне наукове товариство, Федеральна резервна система і нарешті Центр Об'єданого Командування Збройних Сил. За такою моделлю у перспективі було створено Національний Центр Комп'ютерної Безпеки, який займався цими питаннями вже системно у прикладному аспекті, цілеспрямовано і комплексно, координуючи дослідників із державних і приватних організаційних структур [14].

У 1981 р. було створено подібний за сутністю спеціальний центр при Міністерстві Оборони США, який розробив і впровадив спеціалізовану «райдужну серію» в 1985 р. Найбільш значущим для оцінки якості комерційних електронно-цифрових виробів, що обробляють і зберігають конфіденційну інформацію, став стандарт «Критерії оцінки довірених комп'ютерних систем», названий Помаранчевою книгою (названий за кольором обкладинки (помаранчевого кольору)). Вона нині розглядається як зразковий (модельний) світовий стандарт, у тому числі стосовно специфікації на лазерний аудіодиск і на шейдерну модель OpenGL. Вже за традицією, хоча й удосконалені, стандарти комп'ютерної безпеки в різних країнах також називають «Помаранчевими книгами». Модельною ознакою таких стандартів є максимальна гнучкість і універсальність оцінки інформаційної безпеки різних суб'єктів суспільних відносин в умовах функціонування їх в Інформаційному Суспільстві (на глобальному рівні комп'ютерної телекомунікації) [14].

Як шлях до формування універсальних моделей організації інформаційної безпеки на транскордонному рівні можна розглядати міжнародні нормативно-правові акти. Зокрема, в Меморандумі про взаєморозуміння щодо співробітництва у сфері телекомунікацій і розвитку Всесвітньої інформаційної інфраструктури між урядом України та урядом США сторони наголосили на своєму намірі керуватись принципами створення Всесвітньої інформаційної інфраструктури, для чого впроваджувати приватні інвестиції, конкурентний ринок, гнучку регулюючу систему, доступ без дискримінації та універсальне обслуговування. Такі підходи були зафіксовані у рішеннях Першої Всесвітньої конференції з розвитку телекомунікації Міжнародного союзу електрозв'язку (Буенос-Айрес, 1994 рік) [14].

У Російській Федерації у ході комплексних наукових досліджень свого часу було прийнято закон РФ «Про інформацію, інформатизацію і захист інформації». У цьому законі визначено було складову інформаційної безпеки мету – захист інформаційної сфери (ст. 20): запобігання витоку, розкрадання, втрати, спотворення, підробки інформації; запобігання загрозам безпеки особистості, суспільства, держави; запобігання несанкціонованим діям щодо знищення, модифікації, спотворення, копіювання, блокування інформації; запобігання інших форм незаконного втручання в інформаційні ресурси та інформаційні системи, забезпечення правового режиму документованої інформації як об'єкта власності; захист конституційних прав громадян на збереження особистої таємниці і конфіденційності персональних даних, наявних у інформаційних системах; збереження державної таємниці, конфіденційності документованої інформації у відповідності до законодавства; забезпечення прав суб'єктів в інформаційних процесах і при розробці, виробництві і застосуванні інформаційних систем, технологій та засобів їх забезпечення.

Як свідчать дослідження, питання інформаційної безпеки відіграють сьогодні величезну, модернізовану роль у сфері високих технологій, тому що саме там інформація (особливо цифрової форми) стає одночасно і продуктом, і сировиною. Сучасне масове співтовариство у

сфері інформаційних технологій комп'ютерної телекомунікації (ІТ) побудовано на потоках, так званих електронних даних з різних точок планети. Її виробляють, обробляють, продають і, звичайно, крадуть.

У зв'язку із зазначеним, нині говорячи про інформаційну безпеку, часто мають на увазі так звану безпеку комп'ютерну. Інформація, що знаходиться на електронних носіях відіграє все більшу роль у житті сучасного суспільства. Багато дослідників відзначає, що слабкість захищеності комп'ютерної інформації обумовлена наступними чинниками: величезні обсяги, можлива анонімність доступу, можливість «інформаційних диверсій». Усе це робить завдання організації моделей захищеності інформації, розміщеної у комп'ютерному середовищі, набагато складнішою проблемою, ніж збереження таємниці звичайного паперового поштового листування.

Якщо розглянути захищеність інформації, що зберігається на традиційних носіях (папір, фотовідбитки і т.п.), то вона досягається, як і завжди, дотриманням заходів фізичного захисту. Друга сторона захисту такої інформації пов'язана зі стихійними лихами та техногенними катастрофами. У той же час комп'ютерна інформаційна безпека, у цілому, є більш широким поняттям, порівняно з інформаційною безпекою щодо традиційних носіїв. Це вимагають формування моделей безпеки заснованих на методиках комплексного підходу.

Як свідчать проведені дослідження інформаційна безпека в більшості наукових публікаціях окремих теоретиків розглядається як один з найважливіших аспектів сучасної національної безпеки, що має зумовлювати спрямування і національної інформаційної політики. При цьому компонентна складова її обов'язково конкретизується на рівнях моделей прояву: національному з галузевого; відповідно – галузевого з корпоративного; корпоративного з персонального.

Для ілюстрації наведемо кілька історичних прикладів з окремих історичних джерел:

- за розпорядженням президента США Клінтона (від 15 липня 1996 року, номер 13010) була створена Комісія з питань захисту критично важливої інфраструктури від фізич-

них нападів і від атак, зроблених за допомогою інформаційної зброї. На початку жовтня 1997 року під час підготовки доповіді президенту, глава вищезгаданої комісії Роберт Марш заявив, що в даний час ні уряд, ні приватний сектор не мають засобів захисту від комп'ютерних атак, здатних вивести з ладу комунікаційні мережі та мережі енергопостачання [15];

- американський ракетний крейсер «Йорктаун» був змушений повернутися в порт через численні проблеми з програмним забезпеченням, що функціонувало на платформі Windows NT 4.0 (Government Computer News, липень 1998). Причиною виявився побічний ефект програми ВМФ США стосовно максимально широкого використання комерційного програмного забезпечення, з метою зниження вартості військової техніки [15];

- як повідомив журнал Internet Week від 23 березня 1998 року, втрати найбільших компаній, викликані комп'ютерними вторгненнями, продовжують збільшуватися, незважаючи на зростання витрат на засоби забезпечення безпеки. Згідно з результатами спільного дослідження Інституту інформаційної безпеки і ФБР, у 1997 році збиток від комп'ютерних злочинів досяг 136 мільйонів доларів, що на 36% більше, ніж в 1996 році. Кожен комп'ютерний злочин завдає шкоди приблизно в 200 тисяч доларів [14];

- у середині липня 1997 року корпорація General Motors відкликала 292 860 автомобілів марки Pontiac, Oldsmobile і Buick моделей 1996 і 1997 років, оскільки помилка в програмному забезпеченні двигуна могла призвести до пожежі [14];

- у лютому 2001 року двоє колишніх співробітників компанії Commerce One, скориставшись паролем адміністратора, видалили із сервера файли, що становлять великий (на кілька мільйонів доларів) проект для іноземного замовника. На щастя, була резервна копія проекту, так що реальні втрати обмежилися витратами на слідство і засоби захисту від подібних інцидентів у майбутньому [14];

· одна студентка втратила стипендію в 18 тисяч доларів у Мічиганському університеті через те, що її сусідка по кімнаті скористалася їхнім спільним системним входом і відправи-

ла від імені своєї жертви електронного листа з відмовою від стипендії;

- звіт Департаменту по боротьбі із кіберзлочинністю НП України за 2015 рік повідомив, що кіберзлочинність стала одним із п'яти найпоширеніших економічних злочинів в Україні, кожен третій респондент (37%) вважає, що ризик кіберзлочинності підвищився за останні 12 місяців, понад 25% організацій не мають відповідних політик та механізмів реагування на кіберзлочини, 46% опитаних не проходили навчання з кібербезпеки протягом останніх 12 місяців, 58% респондентів з України заявили, що в їхніх організаціях відсутній процес моніторингу відвідування соціальних мереж в Інтернет [5].

У ході цільових наукових досліджень за фінансової підтримки уряду та великих приватних корпорацій у США постійно виявляються нові вразливі місця в системі інформаційної безпеки підприємств. Так, для прикладу, в інформаційному листі Національного центру захисту інфраструктури США (National Infrastructure Protection Center, NIPC) від 21 липня 1999 року повідомлялося, що за період з 3 по 16 липня 1999 року виявлено дев'ять проблем із програмним забезпеченням, ризик використання їх оцінюється як середній або високий. Серед постраждалих операційних платформ – майже всі різновиди ОС Unix, Windows, MacOS [14].

Так що ніхто не може нині почувати себе спокійно у сенсі безпеки людини, соціальних спільнот (корпорацій), суспільства, держави, міжнародного співтовариства, оскільки помилки «технарів» тут же починають активно використовуватися зловмисниками. У ретроспективі в таких умовах завжди формувалися загальні тенденції та моделі організування інформаційної безпеки будь-яких соціальних організацій. Нові моделі інформаційної безпеки покликані протистояти різноманітним загрозам, небезпекам, викликам як зовнішнім, так і внутрішнім.

Щодо новітніх викликів безпеки в умовах розвитку Глобального Інформаційного Суспільства. Окремими дослідниками звертається увага на те, що іноді в комп'ютерних мережах телекомунікації напад триває долі секунди;

іноді промацування вразливих місць ведеться повільно, розтягується на години, що робить підозрілу активність зловмисників практично непомітною. Основною метою зловмисників завжди буває порушення складових інформаційної безпеки – доступності, цілісності або конфіденційності [16].

На шляху долаття проблем інформаційної безпеки приватних організацій та держави протягом доволі короткого терміну існування незалежності сучасної української державності українськими науковцями було ініційовано до розроблення низку нормативних актів. Перша черга їх стосувалася запобігання правовими засобами щодо втручання в особисті права людей, громадян, їх соціальних спільнот, підприємств, організацій, установ усіх форм власності тощо.

Проте, проводячи правовий, порівняльний аналіз змісту окремих міжнародно-правових актів щодо прав людини та відповідні норми Конституції України, зустрічаємо непоодинокі факти, коли допускається протиправні втручання відповідних державних органів у сферу приватної інформації та встановлення відповідних відомчих нормативно-правових обмежень конституційно визначених норм правил поведінки у суспільстві. Зазначене закономірно викликає суспільний спротив, конфлікти інтересів громадян з органами влади.

Цілком сприйнятлива у суспільстві компетенція держави, що і визначено цілим рядом міжнародних та національних законодавчих ~~правових~~ актів, що прийняті у розвиток конституційних положень стосовно складових трьох основних компонентів втручання у суспільне життя країни:

- регулювання інформаційних відносин з метою гарантування національної безпеки, у її складі стосовно територіальної цілісності та громадського порядку, підтримання законності;

- регулювання моделей охорони і захисту державними органами влади правомірних інформаційних відносин з метою забезпечення прав і свобод громадян, здоров'я та суспільної моральності;

- регулювання інформаційних відносин у сфері сумлінного підприємництва, комерційної інформації тощо.

Результатом наукової роботи із створення національної системи інформаційної безпеки було прийняття Доктрини інформаційної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 23 квітня 2008 року. У ст. 3 Доктрини були виділені три основні групи інтересів в інформаційній сфері України: людини, суспільства, держави.

У ході наукових досліджень українських вчених сучасної історичної доби державної незалежності України були визначені вісім сфер, де можливі реальні та потенційні загрози інформаційній безпеці, що знайшли відображення і в нормативно-правових актах законодавчого рівня:

1) *у зовнішньополітичній сфері*: поширення у світовому інформаційному просторі викривленої, недостовірної та упередженої інформації, що завдає шкоди національним інтересам України; прояви комп'ютерної злочинності, комп'ютерного тероризму, що загрожують сталому та безпечному функціонуванню національних інформаційно-телекомунікаційних систем; зовнішні негативні інформаційні впливи на суспільну свідомість через засоби масової інформації, а також мережу Інтернет;

2) *у сфері державної безпеки*: негативні інформаційні впливи, спрямовані на підризу конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів України; використання засобів масової інформації, а також мережі Інтернет для пропаганди сепаратизму за етнічною, мовною, релігійною та іншими ознаками; несанкціонований доступ до інформаційних ресурсів органів державної влади; розголошення інформації, яка становить державну та іншу передбачену законодавством таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави;

3) *у воєнній сфері*: порушення встановленого регламенту збирання, обробки, зберігання і передачі інформації з обмеженим доступом в органах військового управління та на підприємствах оборонно-промислового комплексу України; несанкціонований доступ до інформаційних ресурсів, незаконне збирання та використання інформації з питань оборони; реалізація програмно-математичних заходів з метою порушення функціонування



інформаційних систем у сфері оборони України; перехоплення інформації в телекомунікаційних мережах, радіоелектронне глушіння засобів зв'язку та управління; інформаційно-психологічний вплив на населення України, у тому числі на особовий склад військових формувань, з метою послаблення їх готовності до оборони держави та погіршення іміджу військової служби;

4) *у внутрішньополітичній сфері*: недостатня розвиненість інститутів громадянського суспільства, недосконалість партійно-політичної системи, непрозорість політичної та громадської діяльності, що створює передумови для обмеження свободи слова, маніпулювання суспільною свідомістю; негативні інформаційні впливи, в тому числі із застосуванням спеціальних засобів, на індивідуальну та суспільну свідомість; поширення суб'єктами інформаційної діяльності викривленої, недостовірної та упередженої інформації;

5) *в економічній сфері*: відставання вітчизняних наукоємних і високотехнологічних виробництв, особливо у сфері телекомунікаційних засобів і технологій; недостатній рівень інформатизації економічної сфери, зокрема кредитно-фінансової системи, промисловості, сільського господарства, сфери державних закупівель; несанкціонований доступ, порушення встановленого порядку роботи з інформаційними ресурсами в галузях національної економіки, викривлення інформації в таких ресурсах; використання неліцензованого і несертифікованого програмного забезпечення, засобів і комплексів обробки інформації; недостатній рівень розвитку національної інформаційної інфраструктури;

6) *у соціальній та гуманітарній сферах*: відставання України від розвинутих держав за рівнем інформатизації соціальної та гуманітарної сфер, насамперед освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури; недодержання прав людини, громадянина на одержання інформації, необхідної для захисту їх соціально-економічних прав; поширення в засобах масової інформації невластивих українській культурній традиції цінностей і способу життя, культ насильства, жорстокості, порнографії, зневажливого ставлення до

людської і національної гідності; тенденція до витіснення з інформаційного простору та молодіжної культури українських мистецьких творів, народних традицій і форм дозвілля; послаблення суспільно-політичної, міжетнічної та міжконфесійної єдності суспільства; відставання рівня розвитку українського кінематографу, книговидання, книгорозповсюдження та бібліотечної справи від рівня розвинутих держав;

7) *у науково-технологічній сфері*: зниження наукового потенціалу в галузі інформатизації та зв'язку; низька конкурентоспроможність вітчизняної інформаційної продукції на світовому ринку; відтік за кордон наукових кадрів та суб'єктів права інтелектуальної власності; недостатній захист від несанкціонованого доступу до інформації внаслідок використання іноземних інформаційних технологій та техніки; неконтрольована експансія сучасних інформаційних технологій, що створює передумови технологічної залежності України;

8) *в екологічній сфері*: приховування, несвоєчасне надання інформації або надання недостовірної інформації населенню про надзвичайні екологічні ситуації чи надзвичайні ситуації техногенного та природного змісту; недостатня надійність інформаційно-телекомунікаційних систем збирання, обробки та передачі інформації в умовах надзвичайних ситуацій; низький рівень інформатизації органів державної влади, що унеможливує здійснення оперативного контролю та аналізу стану потенційно небезпечних об'єктів і територій, завчасного прогнозування та реагування на надзвичайні ситуації [6, 7].

Серед останніх новацій із-за кордону варто зазначити, що 15 липня 2016 року німецький уряд затвердив план «Біла книга» з питань оборони політика та безпеки, в тому числі інформаційної. В ній чітко вказано, що Російська Федерація стала реальною загрозою, що шкодить існуючому міжнародному порядку та європейській безпеці. У першу чергу, це пов'язано з агресією проти України. Німеччина оголосила про зміни в інформаційній політиці щодо РФ на найближчий час. Там вказані пріоритетні інтереси, що слід захищати уряду та силовим структурам країни.

Мова йде про підвищення розміру виділення коштів на оборону. Задекларована необхідність підвищення загальної інформаційної захищеності всього блоку НАТО, для чого виконується низка заходів із перепрограмування засобів інформаційної безпеки та оновлення організації її технічного оснащення. Відмічена особлива важливість створення Європейської ПРО та оновлення механізмів реалізації інформаційної безпеки. Таким чином, Берлін разом із країнами НАТО заявили про свою позицію відносно політики РФ в Україні і Світі, почавши створювати принципово нову систему інформаційної безпеки континенту.

Сучасні українські науковці нарощують свої дослідження в цій галузі. Були окреслені основні напрямки діяльності стосовно організації адекватних моделей інформаційної безпеки людини, громадянина, окремих осіб, суспільства та держави.

Як зазначає український вчений Б.А. Кормич, правова практика будується, насамперед, на принципі свободи інформації та гарантії інформаційних прав і свобод особи, одночасно розглядаючи права держави щодо регулювання інформаційних процесів у контексті її загальних суверенних прав [8, сс.91-92].

Також він визначив ряд основних ознак інформаційної безпеки, що обумовлюються специфікою її як умовно окремого об'єкта правовідносин:

1. Зони інформаційної безпеки перебувають на перехресті функції національної безпеки та інформаційної функції держави.

2. Питання інформаційної безпеки держави носить екстериторіальний зміст.

3. Суспільні відносини, що входять до сфери інформаційної безпеки, є неоднорідними і різноплановими.

4. Компетенція держави у сфері інформаційної безпеки обумовлюється конкуренцією між інформаційними правами особи та функціями держави, і її органів стосовно регулювання інформаційних процесів.

5. У демократичному суспільстві державне регулювання інформаційної сфери можливе лише шляхом встановлення правових норм.

6. Політика інформаційної безпеки має багатовекторний зміст, але її головними складовими (магістральними векторами) завжди є:

- регулювання інформаційних відносин з метою гарантування національної безпеки, у її складі територіальної цілісності та громадського порядку, підтримання законності;

- регулювання інформаційних відносин з метою забезпечення прав і свобод громадян, здоров'я та моральності;

- регулювання інформаційних відносин у сфері комерційної інформації.

Заслугує на увагу наукової громадськості концепти В.С. Цимбалюка щодо визначення спеціальних об'єктів інформаційної безпеки, наприклад, у залежності від галузі діяльності підприємств [9].

В аналітичній доповіді українських науковців Національного інституту стратегічних досліджень проблема інформаційної безпеки розглядалася трохи під іншим кутом зору. Ними на першій план ставилися питання адекватного розвитку інформаційного простору та інформаційних процесів, і насамперед їхня економічна складова. Підкреслювалося, що «ключовою проблемою інформаційної безпеки є оцінка відповідності існуючого в державі інформаційного простору потребам її громадян, попиту та пропозиції інформаційних послуг у наближених до користувачів місцях та в зручний для них час. Історичний досвід свідчить, що країни, які не спромоглися своєчасно поповнити інформаційний простір більш ефективними технологіями, уповільнювали свій економічний розвиток. І, навпаки, країни, що мали потужний інформаційний потенціал, швидко відновлювали свою роль у світовому розподілі сфер впливу навіть після воєнних поразок (наприклад, Японія після Другої світової війни). Тому наповнення інформаційного простору новітніми технологіями, що здатні істотно підвищувати як адекватність віддзеркалення реальності, так і продуктивність інформаційної діяльності в суспільстві, є нагальною потребою, що, у свою чергу, визначає можливості захисту національних інтересів».

Закон України «Про основи національної безпеки України» [10] не містить окремого тлумачення поняття інформаційної безпеки,

розглядаючи її лише як одну зі складових національної безпеки, що визначається певною специфікою загроз, викликів, небезпек національним інтересам. Зазначене свідчить про недостатність урахування розробниками цього законодавчого акту всіх наукових напрацювань українських дослідників.

Актуально зазначити, що в різноманітності сучасних підходів до проблеми визначення інформаційної безпеки насамперед вона пов'язується з діяльністю уряду України через державні органи щодо скорочення державного фінансування науки та освіти в країні. Відповідні державні органи таким чином нині виступають головним суб'єктом загроз національній безпеці у своєму правовому нігілізмі. Ясна річ, санкціонуватися до реалізації загрози безпеці можуть лише державними компетентними органами в результаті звуженого кругозору розуміння значення вітчизняної науки та освіти, що можна розглядати як прояв комплексу меншовартості, стратегічної обмеженості поглядів окремих урядовців щодо перспектив подальшого становлення самостійності України на геополітичному просторі не як об'єкта, а як суб'єкта міжнародних відносин.

Головне, значною вадою багатьох наукових визначень національної та у її складі інформаційної безпеки є їхня орієнтація лише на захищеність інтересів, а не створення запобіжних умов існування суб'єктів цієї безпеки. Такий підхід звужує зміст суспільного розуміння функціональної її сфери, що підмінює звичайні (традиційні) функції держави і значно обмежує демократичні права та свободи людини.

Потрібно зазначити, що в українському законодавстві, в окремих спеціальних законах, однобоко подаються визначення інформаційної безпеки. Для прикладу, таку ваду має нормативно-правова дефініція інформаційної безпеки, що подана в Національній програмі інформатизації. Зокрема, в п. 3. розділу IV цієї програми зазначається: «Інформаційна безпека є невід'ємною частиною політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки. Об'єктами інформаційної безпеки є інформаційні ресурси, канали інформаційного обміну і телекомунікації, механізми забезпечення функціонування телеко-

мунікаційних систем і мереж та інші елементи інформаційної інфраструктури країни» [6, 7].

У той же час поняття інформаційної безпеки людини та суспільства, умов існування яких визначаються насамперед їхніми природними правами і обов'язками, стає актуальним лише в контексті розвитку і впровадження ідей природного права, зокрема прав людини, громадянина. Все інше похідне, в тому числі технологічні предметні прояви інформаційних правовідносин.

**Висновки.** Розвиток сучасного розуміння багатогранності, багатоаспектності, багатофункціональності інформаційної безпеки, як соціального феномену, у більшій частині світу припадає на кінець 40-х рр. ХХ ст., коли були прийняті основні міжнародно-правові акти з прав людини, визнані на міжнародному рівні право націй і народів тощо.

У післярадянських країнах, як і в Україні, розвиток напрямків правових досліджень інформаційної безпеки людини і суспільства взагалі бере початок лише в останнє десятиліття ХХ ст. і пов'язаний зі початком демократичних реформ, пов'язаних з становленням державної незалежності та самостійності.

ХХ ст. відкрило зовсім нові перспективи, сучасного розуміння інформаційної безпеки, як правової категорії, зробивши завдання захисту інформації, яке превалювало до цього, лише одним з напрямків реалізації прав суб'єктів суспільних відносин на безпеку, поряд з охороною, підтримкою тощо.

Розвиток технічної і гуманітарної сфери науки і виробництва суттєво змінив акценти і підсилив багатоплановість і комплексність поняття «інформаційна безпека», що має знайти відображення і у вітчизняному законодавстві. Воно має стати ефективною базою для формування нормативів, адміністративно-правових засад моделей інформаційної безпеки і підприємств.

Зрозуміло, що в одній публікації неможливо викласти всіх питань, аспектів, проблем та їх рішень, рекомендацій, пропозицій у рамках заданої теми дослідження. Окремі результати дослідження, зокрема, у контексті загальної теми щодо адміністративно-правових засад інформаційної безпеки підприємств були ви-

світлені у попередніх публікаціях автора [17, 18]. Ознайомлення зацікавленого читача тематикою дослідження автора цієї публікації дозволить сформулювати загальне наукове бачення проблематики його досліджень.

### **Література**

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996, № 30, с. 141.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. №55-ХІІ. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990, №31, с. 429.
3. Виноградова Г. В. Інформаційне право України. Навчальний посібник. К. МАУП. 2006, с. 144.
4. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ. Відомості Верховної Ради. 1992, № 48, Ст. 650.
5. Офіційний сайт Департаменту кіберполіції Національної поліції України. Режим доступу: <https://www.cybercrime.gov.ua>
6. Про Національну програму інформатизації. Закон України від 04.02.1998 р. №74/98-ВРУ. Відомості Верховної Ради. 1998, № 27-28, 181 с.
7. Про Концепцію Національної програми інформатизації. Закон України від 04.02.1998 р. №74/98-ВРУ. Відомості Верховної Ради. 1998, № 27-28, 182 с.
8. Корміч Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи. К. Кондор. 2004, 384 с.
9. Цимбалюк В. С. Проблеми визначення категорії «інформаційна безпека підприємницької діяльності» в праві України за умов формування інформаційного суспільства. Малий і середній бізнес. К. НДІ Приватного права і підприємництва. 2003, №1-2, сс. 43-54.
10. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 р. №964-IV. Відомості Верховної Ради. 2003, № 39, 351 с.
11. Довгань О.Д. Національний інформаційний суверенітет – об'єкт інформаційної безпеки. Інформація і право. 2014, №3(12), сс.102-112.
12. Корж І.Ф., Державна безпека. Методологічні підходи до системи складових поняття. Правова інформатика. 2012, №4(36), сс. 69-75.
13. Юлій Цезарь. Записки про Гальську війну. М. Азбука-класика. 1999, 284 с.
14. Історія інформаційно-психологічного протистояння. Підручник. Скулиш Є.Д. за ред., авт. Скулиш Є.Д., Жарков Я.М., Компанцев Л.Ф., Остроухов В.В., Петрик В.М. К. Наук.-видав. Відділ НА СБУ. 2012, 212 с.
15. Кісінджер Г. Світовий порядок. Вид. М. АСТ. 2015, 511 с.
16. Біленчук П.Д., Гель А.П., Семаков Г.С., Криміналістична тактика і методика розслідування окремих видів злочинів. Навчальний посіб. К. МАУП. 2007, 512 с.
17. Лисенко С.О. Організаційні засади та прийоми моделювання і реконструкції при розслідуванні правопорушень щодо інформаційної безпеки підприємств, установ та організацій. Стаття. Наукові праці МАУП. К. МАУП. 2015, 24 с.
18. Лисенко С.О. Реконструкція, як метод оцінки та аналізу моделей інформаційної безпеки. Стаття. *Fundamental and Applied Reserches in practice of Leading Scientific Schools*, 2015-6(12) // <http://orcid.org/0000-0003-4037-9652>.

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

**КОРОПАТНИК Ігор Михайлович** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 342.95

*У статті проаналізовано положення правових актів, які регулюють сферу взаємодії інститутів громадянського суспільства і Збройних Сил України. Зроблено висновок, що в цих правових документах акумульовано вже набутий досвід взаємодії між інститутами громадянського суспільства і органами державної влади в Україні, потреби, які наразі існують у цій сфері, та необхідність дотримання загальноприйнятих демократичних стандартів у вказаних взаємовідносинах.*

*Ключові слова: правове регулювання, взаємодія, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, Збройні Сили України.*

*The article analyzes the provisions of the legal acts regulating the sphere of interaction between civil society and the Armed Forces of Ukraine. It was concluded that these instruments have already accumulated experience gained interaction between civil society and government authorities in Ukraine, needs that exist in this area, and the need to comply with generally accepted democratic rules in these relationships.*

*Key words: legal regulation, cooperation, civil society, civil society institutions, the Armed Forces of Ukraine.*

**Вступ.** Сучасні умови розвитку держави України, які включають як активне реформування діяльності всіх державних органів та їх переорієнтацію на забезпечення, у першу чергу, прав, свобод та інтересів людини і громадянина, так і необхідність досягнення цілей проведення антитерористичної операції, обумовлюють підвищену увагу до проблем взаємодії Збройних Сил України і громадянського суспільства.

**Актуальність дослідження** особливостей правового регулювання такої взаємодії пов'язана з потребою у створенні всіх необхідних умов, а також правових механізмів реалізації інтересів суб'єктів відносин, що складаються у сферах забезпечення національної безпеки та обороноздатності нашої держави, громадського контролю за функціонуванням її воєнної організації тощо.

Питання, пов'язані із взаємодією інститутів громадянського суспільства і органами державної влади, ґрунтовно розглядали у своїх роботах В. Б. Авер'янов, О. І. Гук, Я. О. Кагльок, А. Ф. Колодій, О. Л. Косенчук, О. С. Лотюк, О. М. Семьоркіної, С. М. Третяк, В. Л. Федоренко та ін. Однак, питання безпосередньої співпраці громадських утворень і Збройних Сил України у вітчизняній правовій науці майже не досліджено.

**Метою написання статті** є визначення особливостей правового регулювання взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України на сучасному етапі розвитку Української держави.

**Виклад основного матеріалу.** Основоположний принцип існування і діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні закріплено нормами статті 36 Конституції

України: громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки тощо (ст. 36) [1]. Водночас, в основі взаємодії інститутів громадянського суспільства та Збройних Сил України лежить конституційний принцип, згідно з яким оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України; але разом з тим захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є справою всього Українського народу (ст.ст. 17, 65 Конституції України) [1].

Военною доктриною України, затвердженою Указом Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015, наголошується, що усунення загрози державному суверенітету та територіальній цілісності України, забезпечення відсічі збройній агресії Російської Федерації та створення умов для відновлення територіальної цілісності України потребує мобілізації всіх політичних, економічних, воєнних та соціальних можливостей держави і суспільства, що передбачає комплексне планування дій, централізоване керівництво та координацію зусиль складових сектору безпеки і оборони, державних і громадських організацій, об'єднаних спільними цілями [2].

Закон України від 19.06.2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України», який встановлює основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів, поряд із Збройними Силами України (а також органами державної та судової влади тощо) у якості рівноправних суб'єктів забезпечення національної безпеки визначає і безпосередньо громадян України та їх об'єднання (ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України»). При цьому розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина визнані такими ж пріоритетами

національних інтересів України, як і захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України (ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України») [3]. Водночас, виходячи із нормативно-правового статусу Збройних Сил України, безумовно, їх повноваження (і воєнної організації держави в цілому) у сфері забезпечення національної безпеки займають пріоритетну позицію і полягають у забезпеченні оборони України, захисті її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидії зовнішнім загрозам воєнного характеру. Разом з тим, повноваження громадян України та інститутів громадянського суспільства, як суб'єктів забезпечення національної безпеки, полягають у звертанні уваги суспільних і державних інститутів на небезпечні явища і процеси у різних сферах життєдіяльності країни; а також у захисті власних прав та інтересів, та власної безпеки у законний спосіб і законними засобами (ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України») [3]. Тим самим вони доповнюють повноваження державних інститутів, у т.ч. воєнної організації, забезпечуючи цілісність демократичної системи держави.

У загальному сенсі громадянське суспільство визначають, як суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних властивостей, яке утворює розвинені правові відносини з державою; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага. Разом з тим це вся сукупність існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації; це механізм соціальної взаємодії, що складається з системи місцевого самоврядування, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації, місце соціальних дій, відносно автономних від держави [4]. Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важ-

ливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правою держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [5].

Взаємодія Збройних Сил України з інститутами громадянського суспільства ґрунтується, у першу чергу, на принципах забезпечення національної безпеки, визначених вищезгаданим Законом України «Про основи національної безпеки України», у тому числі: пріоритеті прав і свобод людини і громадянина; верховенстві права; демократичному цивільному контролю над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки та ін. (ст. 5 Закону України «Про основи національної безпеки України») [3].

З метою створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації 26.02.2016 р. Указом Президента України № 68/20 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки [5].

У першу чергу, у вказаній Національній стратегії звертається увага на необхідність запровадження європейських правил та підходів до відносин між державою та громадськістю на основі принципів, закладених в Угоді про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого – від 27.06.2014 р. Так, зокрема, остання передбачає посилення можливостей організацій громадянського

суспільства, сприяння соціальному діалогу між ним і державою, у т.ч. у контексті впровадження реформ в Україні [6]. При цьому, враховуючи численні перешкоди для такого діалогу, пов'язаного, зокрема, з недостатньою прозорістю діяльності органів державної влади та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри; недосконалістю чинного законодавства; недостатнім рівнем гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу у сфері розвитку громадянського суспільства [5], Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, передбачено активне співробітництво між Україною і Європейським Союзом з питань громадянського суспільства (глава 26 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом). Наприклад, зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державах-членах Європейського Союзу; забезпечення кращої обізнаності та розуміння його базових цінностей; сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства та ін. [6].

Нормами «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки» окреслені основні принципи, на яких будується взаємодія між громадянським суспільством і органами державної влади, а саме: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; прозорість, відкритість та взаємовідповідальність; політична неупередженість і недискримінаційність стосовно всіх видів організацій громадянського суспільства; конструктивність та ін. [5]. Разом з тим необхідно зауважити, що стосовно взаємодії між громадянським суспільством та Збройними Силами України казати про повне дотримання зазначених принципів неможливо як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин. Так, якщо при додержанні принципу прозорості та відкритості пріоритетом об'єктивно виступає принцип захисту національної безпеки України (це, зокрема, стосується змісту стратегічних і оперативних планів та інших документів бойового управління, підготовки та проведення вій-

ськових операцій, показників, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову і мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань тощо (ст. 8 Закону України «Про державну таємницю»), то знайти об'єктивне обґрунтування недотриманню принципу політичної неупередженості і недискримінаційності щодо окремих інститутів громадянського суспільства майже не можливо (наприклад, щодо професійних спілок тощо).

Також серед загальних нормативно-правових актів у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні необхідно звернути увагу на Національну стратегію у сфері прав людини, затверджену Указом Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015, метою реалізації якої є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування [7]. Цей програмний документ передбачає, зокрема, такі стратегічні напрями, як забезпечення свободи думки і слова, вираження поглядів і переконань, доступу до інформації та вільного розвитку особистості; свободи мирних зібрань та об'єднань; прав учасників антитерористичної операції тощо [7].

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, передбачає синергію зусиль органів влади та громадянського суспільства для просування України у світі з метою формування довіри до України, спрямування її позиціонування у світі на користь політичним та економічним інтересам нашої держави, а також на зміцнення її національної безпеки і відновлення територіальної цілісності; та водночас реформування системи національної безпеки та оборони з метою підвищення обороноздатності держави, реформування Збройних Сил України та інших військових формувань України відповідно до сучасних вимог та з урахуванням досвіду, набутого у ході антитерористичної операції, а також розвиток оборонно-промислового

комплексу для максимального задоволення потреб армії тощо [8]. При цьому головною передумовою реалізації Стратегії визначено суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Так, відповідальність влади полягає у проведенні реформ, забезпеченні балансу інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, гарантуванні дотримання прав людини. У той час, як на громадянське суспільство покладені завдання щодо контролю влади, дотримання принципів гідності та неухильного додержання Конституції України та законів України [8].

Питання взаємодії громадянського суспільства і безпосередньо Збройних Сил України знайшли своє відображення також у «Річній національній програмі співробітництва Україна - НАТО на 2016 рік», затвердженій Указом Президента України від 12.02.2016 р. № 45/2016. Так, зокрема, ця Програма передбачає проведення реформ у цьому напрямку з максимально широким залученням інститутів громадянського суспільства; забезпечення контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади; сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства у проведенні аналізу щодо забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина з урахуванням інтересів внутрішньо переміщених осіб, а також щодо стану додержання законодавства про свободу слова та захист професійної діяльності журналістів; неухильне дотримання принципів свободи слова та відкритості діяльності органів державної влади, забезпечення доступу громадян до інформації, недопущення цензури і перешкоджання професійній діяльності журналістів, що реалізується у постійному конструктивному діалозі з громадськістю тощо [9].

У якості середньострокових цілей вказаною Програмою визначені такі заходи, як створення належних умов функціонування Суспільного телебачення і радіомовлення України; реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації; створення умов для провадження про-



фесійної діяльності журналістами, іншими працівниками засобів масової інформації; скасування державної монополії на інформацію та гарантування доступу до суспільно необхідної інформації; проведення всебічних консультацій з представництвами міжнародних неурядових організацій з питань запобігання та боротьби з корупцією з урахуванням кращих світових практик та стандартів; активізація співпраці з Мережею партнерства Україна - НАТО з питань підвищення рівня обізнаності громадянського суспільства, а також з громадськими об'єднаннями та неурядовими організаціями України, що опікуються проблематикою відносин України з НАТО і питаннями євроатлантичної безпеки щодо інформування громадськості про співробітництво України з НАТО і особливості відносин між ними; сприяння організації прес-турів представників засобів масової інформації під час проведення в Україні багатонаціональних військових навчань за участю підрозділів збройних сил держав - членів НАТО; забезпечення здійснення ефективного демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та ефективного функціонування громадських рад при державних органах, які відповідно до законодавства здійснюють керівництво військовими формуваннями, з метою вдосконалення механізму демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями (з цією метою, зокрема, передбачено проведення експертних консультацій та семінарів з питань посилення демократичного цивільного контролю; забезпечення щорічного видання «Білих книг» суб'єктами, що входять до складу сектору безпеки і оборони України; удосконалення механізму інформування громадськості про державну політику у сфері національної безпеки і оборони України; забезпечення на постійній основі інформування громадськості про результати діяльності складових сектору безпеки і оборони України та ін.); за допомогою засобів масової інформації - забезпечення позитивного іміджу Міністерства оборони України та Збройних Сил України у суспільстві в умовах протистояння терористичній загрози на Схо-

ді держави, популяризації військової служби, зокрема служби у військовому резерві ( у т.ч. завершення оптимізації системи структурних підрозділів Міністерства оборони України, які виконують функції підтримання зв'язків із засобами масової інформації; проведення регулярних брифінгів і прес-конференцій за участю керівного складу Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України тощо) та ін. [9].

На нашу думку, необхідно також звернути увагу на положення «Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2016 рік» та рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України», що стосуються удосконалення систем матеріально-технічного та медичного забезпечення Збройних Сил України, у т.ч. психологічної та психіатричної допомоги учасникам бойових дій у Збройних Силах України; відновлення та ремонт військової техніки; забезпечення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей (у т.ч. перепідготовка та соціальна адаптація військовослужбовців, які звільнені та звільнятимуться з військової служби); розвитку соціально-гуманітарного забезпечення військовослужбовців [9; 10]. Оскільки це ті сфери, у яких на цей час здебільше складаються взаємовідносини між такими інститутами громадянського суспільства, як харитативні організації (благодійні та волонтерські) та Збройними Силами України.

На підставі викладеного вище **можна зробити висновок**, що в цих правових документах акумульовано вже набутий досвід взаємодії між інститутами громадянського суспільства і органами державної влади в Україні, потреби, які наразі існують у цій сфері, та необхідність дотримання загальноприйнятих демократичних правил у вказаних взаємовідносинах.

#### Література

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996, № 30, Ст. 141.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015

року «Про нову редакцію Военної доктрини України». Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.

3. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003, № 39, Ст. 351.

4. Словник термінів за тематикою громадянське суспільство. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/11](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/11).

5. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. Офіційний вісник України. 2016, № 18, Ст. 716.

6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони від 27.06.2014 р. Офіційний вісник України. 2014, № 75, Ст. 2125.

7. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. Офіційний вісник України. 2015, № 69, Ст. 2257.

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020». Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. Офіційний вісник України. 2015, № 4, Ст. 67.

9. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2016 рік. Указ Президента України від 12.02.2016 № 45/2016. Офіційний вісник України. 2016, № 14, Ст. 567.

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України». Указ Президента України від 06.06.2016 р. №240/2016. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.

## ПОНЯТТЯ І ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

**АПАРОВ Андрій Миколайович** - кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри правосуддя Київської державної академії водного транспорту  
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

УДК 342.9

---

*У статті автор досліджує особливості діяльності юрисдикційних органів влади, поняття адміністративної юрисдикції, основні підходи в теоретичних інтерпретаціях адміністративної юрисдикції, особливості адміністративно-правового конфлікту.*

*Ключові слова: адміністративно-процесуальне право, адміністративне право, державне управління, суспільні відносини, адміністративна юстиція, адміністративно-процесуальне законодавство.*

*В статье автор исследует особенности деятельности юрисдикционных органов власти, понятия административной юрисдикции, основные подходы в теоретических интерпретациях административной юрисдикции, особенности административно-правового конфликта.*

*The author considers in the article the features of activity of jurisdiction government, concept of administrative jurisdiction bodies, basic approaches in theoretical interpretations of administrative jurisdiction, features of administrative legal conflict.*

**Вступ.** У правознавстві питання про суть і зміст адміністративної юрисдикції є одним із найдискусійніших і вирішується неоднозначно. Юрисдикційна діяльність здійснюється органами виконавчої влади разом із розпорядчо-виконавчою. Юрисдикційна діяльність полягає у вирішенні юридичних конфліктів на основі норм права шляхом розгляду їх з дотриманням певних процедур і прийняття обов'язкового для конфліктантів юридично владного рішення, виконання якого забезпечується силою державного примусу.

**Постановка завдань.** Дослідити поняття і особливості адміністративної юрисдикції.

**Результати.** Дослідження адміністративної юрисдикції провадилася, виходячи з нової ідеології українського адміністративного права відповідно до його суспіль-

ної цінності, методу, предмета і структури, що здійснені у працях: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.М. Горшеньова, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалюка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Копейчикова, Є.Б. Кубка, Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.І. Миколенка, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, В.Г. Перепелюка, В.П. Петкова, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, М.Ф. Стахурського, В.Я. Тація, М.М. Тищенко, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, В.К. Шкарупи, Ю.С. Шемшученка та інших.

Дійсно, органи виконавчої влади здійснюють юрисдикційну діяльність, але ця діяльність виступає не як частина розпорядчо-виконавчої діяльності, а як самостійна

функція цих органів, обмежено делегована їм законодавцем для «розвантаження» судової гілки влади і оперативного вирішення певних правових конфліктів. У державному управлінні об'єктивно виділяються дві форми правозастосування: оперативно-виконавча і юрисдикційна, на що свого часу обґрунтовано вказував Ю.М. Козлов.

Поза сумнівом, заслуговує на увагу точка зору А.П. Шергіна, яка докладно викладається ним у фундаментальній праці «Адміністративна юрисдикція». На його думку, юрисдикція є самостійним видом державної, підзаконної, правозастосовної, правоохоронної діяльності. У якості обов'язкових ознак цієї діяльності учений вказує: змагальну процедуру вирішення справи; видання юрисдикційного акту у встановленій законом формі і наявність правового спору (правопорушення). При цьому А.П. Шергін неодноразово підкреслює, що юрисдикція як державно-владна діяльність полягає в застосуванні закону саме до юридичних конфліктів [8, с. 12].

Діяльність юрисдикційних органів має строгу процесуальну форму, що становить певний порядок розгляду і вирішення справи. Порушення процесуальної форми має на увазі визнання в установленому порядку незаконними здійснені юрисдикційні дії. Звідси, процесуальна форма – невід'ємна ознака юрисдикції.

Підсумком юрисдикційної діяльності є те, що приймається за результатами розгляду справи рішення, тобто видання юрисдикційного акту. Як справедливо відмічає А.П. Шергін, це «особливий акт, що відрізняється від інших видів правозастосовних актів як за призначенням, так і за формою і змістом» [8, с. 20].

Усі вказані ознаки властиві також і адміністративній юрисдикції, оскільки остання є одним з видів юрисдикції. У той же час, це самостійний вид правозастосовної, правоохоронної діяльності, що має властиві йому ознаки, призначення, відособленість правової регламентації і систему органів. У принципі, суб'єкти адміністративної юрисдикції здійснюють при цьому дії, які співпадають за

своїм призначенням і характером з тими, які здійснюються у рамках цивільної або кримінальної юрисдикції. Так, вони зобов'язані розглядати і вирішувати індивідуальні справи, що носять характер адміністративно-правових конфліктів, самостійно оцінювати при цьому правомірність поведінки учасників процесу і, нарешті, застосовувати в необхідних випадках заходи юридичної відповідальності – адміністративної.

Виходячи з цих позицій, і слід аналізувати адміністративну юрисдикцію. І.В. Панова виділяє принаймні чотири основні напрями в трактуванні адміністративної юрисдикції і розробляє свою – п'яту – концепцію цього явища, визначаючи адміністративну юрисдикцію як «частину в основному виконавчих органів публічної влади (а також: судових, органів місцевого самоврядування) підзаконного, правоохоронного характеру, що здійснюється у рамках таких законодавчо закріплених адміністративно-юрисдикційних проваджень, як: а) розгляд спорів; б) застосування заходів адміністративного примусу; в) діяльність з виконання державного примусу; г) що виконує охоронну, виховну, регулятивну функції» [6, с. 47].

Класифікація теоретичних підходів до адміністративно-юрисдикційної діяльності, запропонована І.В. Пановою, позбавлена досить чітких критеріїв. У якості таких критеріїв можуть виступати, з одного боку, суб'єктний склад адміністративної юрисдикції, а з іншого – її предметна характеристика.

Використання суб'єктного критерію дозволяє виділити два основні підходи в теоретичних інтерпретаціях адміністративної юрисдикції, які можна умовно позначити як «управлінський» (вузький підхід) і «багатосуб'єктний» (широкий підхід).

Управлінський підхід зводить адміністративну юрисдикцію лише до діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється в позасудовому порядку. У його рамках є певні відмінності, що стосуються, головним чином, трактувань предмета і форми юрисдикційної діяльності. Адміністративну юрисдикцію, з одного боку, можна охарактеризувати як встановлену законодавчими актами діяль-

ність органів державного управління і посадових осіб з вирішення адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку, а з іншого – як сукупність справ, що належать до компетенції адміністративних установ, на відміну від справ, що входять до компетенції суду.

До вузького (управлінського) підходу слід віднести і визначення адміністративної юрисдикції, за В.Г. Розенфельдом і В.В. Серьогіною, які під адміністративною юрисдикцією розуміють адміністративно-процесуальну діяльність юрисдикційного характеру з вирішення «адміністративних спорів і застосування заходів адміністративного примусу, що здійснюються спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, місцевого самоврядування і громадськими організаціями, їх посадовими особами в позасудовому порядку». Розширюючи коло суб'єктів адміністративної юрисдикції, В.Г. Розенфельд і В.В. Серьогіна необґрунтовано залишають осторонь адміністративно-юрисдикційну діяльність судів. Такої ж позиції дотримується і А.В. Іванов, який визначає адміністративну юрисдикцію як «вид правозастосовної, правоохоронної діяльності контрольно-наглядових органів виконавчої влади із забезпечення правопорядку у сфері державного управління шляхом ефективного і негайного усунення процесів дезорганізації в управлінні, за допомогою винесення у встановлених законом формі і порядку відповідного юрисдикційного акту, який підлягає безумовному виконанню за відсутності підстав для його спростування як у судовому, так і адміністративному порядку» [5, с. 14].

Подібна позиція має своєю основою теоретичну традицію, що склалася ще в радянську епоху. Виявляючи специфіку адміністративної юрисдикції, прихильники вузького підходу категорично заперечують можливість її судової форми. Більше того, часто розгляд справ про адміністративні правопорушення судовими органами вони відносять до функції управління, а не правосуддя, і в постанові судді в адміністративних

справах бачать не судовий акт судочинства, а індивідуальний акт управління [7, с. 62].

Так, М.Т. Арапов, розглядаючи цю діяльність судів як адміністративну (управлінську), вважав, що вона не сприяє авторитетності адміністративних органів, що відповідають за стан правопорядку на місцях, і безпосередньому розгляду матеріалів про адміністративні правопорушення. Інші автори також трактували діяльність з притягнення до адміністративної відповідальності як невластиву для судів. Причому будь-які спроби розглядати діяльність суду з вирішення адміністративних справ як судовий різновид адміністративної юрисдикції (судово-адміністративну юрисдикцію), прихильники вузького (управлінського) підходу категорично відкидали на тій основі, що законодавство передбачає тільки два види правосуддя (у кримінальних і цивільних справах) [2, с. 15].

У результаті в 70-80-і рр. в адміністративному праві складається досить стійка тенденція, згідно з якою адміністративна юрисдикція – це частина виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління і посадових осіб, що здійснюється в позасудовому порядку. При цьому навіть ті автори, які розглядали суд в якості суб'єкта адміністративної юрисдикції, схилилися до того, що адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється судом не в судовому, а в адміністративному порядку [3, с. 87].

В Україні ж є адміністративні суди. У силу цього адміністративно-правові спори розглядаються в адміністративних судах, а справи про адміністративні правопорушення у рамках, встановлених законом, входять у компетенцію судів загальної юрисдикції. Звідси сенс широкої концепції адміністративної юрисдикції з позиції суб'єктного підходу полягає в необхідності визнання діяльності судів по розгляду адміністративно-правових конфліктів як адміністративно-юрисдикційну, як особливу форму адміністративної юрисдикції – судово-адміністративну.

Цікаву позицію займає при інтерпретації адміністративної юрисдикції Ю.М. Козлов. З

одного боку, він визначає її в якості адміністративно-процесуальної діяльності повноважних виконавчих органів, що здійснюється в позасудовому порядку з метою розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері реалізації виконавчої влади, правової оцінки поведінки їх учасників і застосування до винної сторони в необхідних випадках заходів юридичної відповідальності. З іншого боку, Ю.М. Козлов відзначає назрілу необхідність ширшого погляду на адміністративно-юрисдикційну діяльність. І в результаті визначає адміністративну юрисдикцію як адміністративно-процесуальну діяльність, що здійснюється в позасудовому або судовому порядку з метою розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів [1, с. 413].

Таким чином, нині відсутній однозначний підхід до суб'єктного складу адміністративної юрисдикції. Проте, з урахуванням чинного законодавства правильнішою видається точка зору, згідно з якою в якості суб'єкта адміністративної юрисдикції слід визнавати не лише органи виконавчої влади (посадові особи), але й органи судової влади.

У концептуальному плані питання про предмет адміністративної юрисдикції є одним із найдискусійніших у сучасний період. У зв'язку з цим можна виділити два напрями: 1) предметом адміністративної юрисдикції виступає або спір про право, або адміністративне правопорушення; 2) предметом адміністративної юрисдикції є не лише адміністративні спори, але і застосування заходів примусу, а також відновлення порушеного права.

Ми пов'язуємо поняття «адміністративна юрисдикція» з певного роду або виду виконавчо-розпорядчою діяльністю з вирішення індивідуальних справ, що є спорами у сфері державного управління. Ця діяльність здійснюється шляхом реалізації відповідних правових норм і вимог за допомогою заходів позасудового (адміністративного примусу). Юрисдикція має місце тоді, коли слід вирішити спір про право. Ми, проте, не зводимо юрисдикцію тільки до вирішення спорів про право, але і звертаємо увагу на те, що юрис-

дикція може бути діями органів влади, які виступають спеціальними органами каральної адміністративної юрисдикції. Нарешті, «під адміністративну юрисдикцію в широкому значенні слова підпадають і конкретні випадки розгляду органами управління питань про права і обов'язки або правові інтереси фізичних і юридичних осіб.

Ю.М. Козлов у якості предмета юрисдикційної діяльності вказує конкретні адміністративно-правові спори. Учений підкреслює, що подібного роду спори виникають у зв'язку з уявленнями, що склалися в однієї зі сторін конкретного адміністративно-правового відношення, про те, що її права і законні інтереси порушені або тим чи іншим чином ущемляються діями іншої сторони (наприклад, при оскарженні неправомірних управлінських дій або рішень). Згідно з його точки зору, такого роду спори виникають не лише за ініціативою керованої сторони, що випробовує на собі вплив того або іншого суб'єкта виконавчої влади і що вважає цей вплив дефектним, а також за ініціативою сторони (наприклад, при порушенні справи про притягнення громадянина до адміністративної відповідальності), що управляє [1, с. 414].

Якщо адміністративна юрисдикція має своїм змістом правоохоронну діяльність, то вона не може не мати в якості свого предмета певної конфліктної ситуації. Звідси не випадково, що багато учених у предметі адміністративної юрисдикції виділяє або спір про право, або адміністративне правопорушення, або правовий конфлікт. У той же час деякі автори виражають незгоду з тим, що юрисдикція не потрібна, поки не виникають правові конфлікти, і вважають, що юрисдикційна діяльність виникає «при необхідності застосування заходів державного примусу, який не обмежується тільки спором, а має своїм різновидом правопорушення».

Перше, на що необхідно звернути увагу, – це те, що адміністративна юрисдикція, будучи одним із видів юрисдикції, тісно пов'язана з виникненням правових конфліктів. Аналіз концепцій адміністративної юрисдикції з точки зору її предмета дозволяє зробити висновок про те, що більшість авто-

рів виходить з конфліктної природи адміністративної юрисдикції. Отже, відповідні дії суб'єктів адміністративної юрисдикції неодмінно пов'язуються із певною конфліктною ситуацією.

На цій основі неможливо не зробити висновок про те, що предметом розгляду і дозволу у рамках адміністративної юрисдикції є адміністративно-правовий конфлікт, який, у свою чергу, є одним із видів юридичного конфлікту.

Категорія «адміністративно-правовий конфлікт» не отримала ще в юридичній літературі необхідного теоретичного осмислення. Між тим розробка цієї категорії стає все більш актуальною у зв'язку з необхідністю подолання розбіжностей, що мають місце при підході до предмета адміністративної юрисдикції. Як ми бачимо, у доктрині адміністративного права склалися по суті справи дві теорії адміністративної юрисдикції: в одних випадках її предмет зводиться до адміністративних правопорушень, а в інших – переважно до адміністративних спорів. Більше того, нерідко чіткої відмінності між цими поняттями не проводиться.

Викладене дозволяє зробити висновок про необхідність з'ясування категорії подальшого теоретичного осмислення категорії «адміністративно-правовий конфлікт». У науковій літературі вже робилися подібні спроби. Так, А.Б. Зеленцов вказує на наступні ознаки адміністративно-правового конфлікту: 1) зв'язок адміністративно-правового конфлікту з адміністративно-правовими відносинами (він виникає з цих відносин і, «розгортаючись» сам як конкретне правовідношення, несе в собі їх основні властивості); 2) обумовленість характеру адміністративно-правового конфлікту нормами адміністративного права (це витікає з того, що в основі протидорства, як і в інших галузях права, може лежати різне розуміння і тлумачення або порушення і недотримання уповноважуваних норм адміністративного права, що зобов'язують і забороняють); 3) адміністративно-правовий конфлікт безпосередньо пов'язаний з конфліктною формою правореалізації.

У результаті учений визначає адміністративно-правовий конфлікт, якщо виникає в процесі правореалізації протидорство, пов'язане з порушенням, застосуванням або тлумаченням норм суб'єктами адміністративного права, один з яких як мінімум наділений владними повноваженнями. Це, вказує учений, – конфлікт, у якому предметом розбіжностей і обговорень є юридичні права, обов'язки і відповідальність суб'єктів адміністративно-правових відносин. Згідно з його точкою зору він проявляється у двох конкретних правових формах: адміністративному спорі і адміністративному правопорушенні [4, с. 108]. На думку А.Б. Зеленцова, поділ правових конфліктів на два основні види – правопорушення і спір про право – виникає з його амбівалентності як соціального конфлікту, здатного носити як деструктивний, так і конструктивний характер [4, с. 122].

У концептуальному плані, дійсно, вирішення цього питання представляється можливим на основі інтерпретації адміністративного спору й адміністративного правопорушення як двох різновидів адміністративно-правового конфлікту.

Таким чином, адміністративно-правовий конфлікт може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір, адміністративне правопорушення.

**Висновок.** Адміністративну юрисдикцію можна визначити як процесуальну діяльність компетентних органів влади (суб'єктів адміністративної юрисдикції), що здійснюється в установленому порядку (судовому або позасудовому), з метою розгляду і вирішення адміністративно-правового конфлікту, який може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір; адміністративне правопорушення.

Своє юридичне оформлення адміністративно-правовий конфлікт отримує в адміністративній справі. А з урахуванням того, що термін «адміністративна справа» відбиває не лише юрисдикційне правозастосування у зв'язку з адміністративно-правовим конфліктом, але і торкається питань розпорядчо-виконавчого правозастосування, вид адміністративних справ, що розглядається

нами, може бути позначений як «адміністративно-юрисдикційні справи». У свою чергу, зважаючи на специфіку адміністративно-конфліктної ситуації, відносно якої застосовується закон, адміністративно-юрисдикційні справи можуть бути класифіковані на справи по адміністративно-правових справах, справи про адміністративні правопорушення.

#### **Література**

1. Административное право. Учебник. Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. – М. 2001, 560 с.
2. Арапов Н.Т. Проблемы теории и практики правосудия по гражданским делам. Л. 1984, 315 с.
3. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж. 1976, 298 с.
4. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами. М. 2001, 260 с.
5. Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов РФ. Монография. Нижний Новгород. 1999, 189 с.
6. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов. 2001, 235 с.
7. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М. 1968, 196 с.
8. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М. 1979, 215 с.



## КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ КАДРОВЫХ ПРОЦЕДУР В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

**ГРИТЧИНА Виктория Юрьевна - заместитель начальника Управления - начальник отдела гражданства и регистрации физических лиц ГУДМС в Харьковской области**

**УДК 342.9**

---

*В статье уделено особое внимание актуальности усовершенствования контрольной и надзорной деятельности в органах полиции, в особенности в сфере кадровых правоотношений. Проанализированы и обобщены теоретико-правовые подходы к определению сущности понятий «контроль» и «надзор». Предложены авторские определения понятий контроля и надзора за проведением кадровых процедур в органах Национальной полиции, охарактеризованы их отличия и особенности правового регулирования.*

*Ключевые слова: полиция, Национальная полиция Украины, кадры, кадровая процедура, контроль, надзор.*

*The paper paid special attention to the urgency of improving the control and supervision activities in the police, especially in the field of human resources relations. We analyzed and summarized the theoretical and legal approaches to defining the essence of the concepts of "control" and "supervision". The author's definition of the concepts of control and supervision over staff procedures in the National police was proposed, their differences and peculiarities of legal regulation were characterized.*

*Key words: police, the National Police of Ukraine, staff, staff procedures, control, supervision.*

**Постановка проблемы.** В принципе обеспечение высокого уровня качества и эффективности деятельности в любой сфере общественных отношений является эффективная система контроля и надзора. Не исключением является и сфера кадровых процедур в Национальной полиции Украины, где контроль и надзор имеют особое значение и должны стать важной составляющей проводимой реформы и неотъемлемым элементом повседневной работы органов полиции.

Совершенствование системы внутреннего контроля над действиями персонала определено одной из целей реформирования кадровой политики в органах внутренних дел в проекте Стратегии развития органов внутренних дел Украины [1]. Не меньшее внимание уделено повышению роли общественного контроля,

которому посвящен отдельный раздел в Законе Украины «О Национальной полиции» [2]. Это свидетельствует об актуальности проблематики контроля и надзора за деятельностью полиции и, в частности, за проведением кадровых процедур, поскольку именно формирование высокопрофессионального и благонадежного кадрового состава является основой удовлетворения требований общества на качественно новом уровне.

**Состояние исследования.** Вопросы контроля в органах государственной власти являлись предметом исследования многих отечественных и зарубежных ученых: В.Б. Аверьянова, О.Ф. Андрийко, Г.В. Атаманчука, А.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.Н. Гаращука, И.М. Коросташовой, И.Б. Колиушко, А.Н. Музычука,

А.Ю. Оболенского, В.С. Шестака и др. Однако контроль и надзор за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины исследованы фрагментарно.

Итак, **целью статьи** является комплексное исследование контроля и надзора за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины.

**Изложение основного материала.**

Исследуя контроль и надзор за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины, стоит, прежде всего, понимать сущность данных понятий, которые достаточно часто отождествляются. Так, в общеупотребительном смысле контроль означает проверку, учет деятельности кого-либо или чего-либо, надзор за кем-то, чем-то [3, с.271]. Из указанного определения следует, что понятие «контроль» и «надзор» употребляются синонимично, однако, на наш взгляд, для правильного понимания важно понимать различия между контролем и надзором.

По мнению В.Б. Аверьянова, контроль можно рассматривать и как самостоятельный, и как вспомогательный элемент, присутствующий на каждой стадии реализации любой управленческой функции [4, с.28]. О.Ф. Андрийко подчеркивает, что контроль является не только функцией, осуществляемой государством с целью проверки соблюдения и выполнения поставленных задач, принятых решений и их правомерности [5, с. 11], но и деятельностью государственных органов, которая выражается в наблюдении, анализе и проверке объектов контроля и ориентирована на предотвращение, выявление и пресечение действий, противоречащих установленным государством нормам, правилам и стандартам [6, с. 130]. Аналогичную точку зрения разделяет и С.В. Кивалов [7, с. 24], с чем можно согласиться.

В качестве одной из функций государственного управления рассматривает государственный контроль и С.Г. Стеценко, утверждая, что он предусматривает оценивание правомерности деятельности объекта контроля и осуществляется соответствующими государственными органами (должностными лицами) [8, с. 198]. В свою очередь, В.М. Гарашук считает, что контроль представляет собой совокупность раз-

личных по форме действий, осуществляемых субъектами контроля над поведением объектов или для установления каких-либо научных и других фактов при исследовании объектов [9, с.46]. С позиции же В.К. Колпакова, контроль является наиболее распространенным и действенным средством обеспечения законности, сущность которого заключается в том, что субъект контроля осуществляет учет и проверку того, как контролируемым объектом выполняются возложенные на него задачи и реализуются его функции [10, с.662,675].

В отличие от предыдущих авторов, В.С. Шестак под государственным контролем понимает деятельность уполномоченных субъектов, которая инициируется самостоятельно или внешне и ориентирована на установление фактических данных по объектам контроля с целью определения их соответствия/несоответствия установленным оценочным критериям, вследствие чего применяются соответствующие меры реагирования [11, с.26]. Интересной по этому поводу считаем точку зрения В.Я. Малиновского, который утверждает, что государственный контроль – это одна из форм осуществления государственной власти, обеспечения соблюдения законов и других нормативных актов, издаваемых органами государственной власти, а также система государственных проверяющих органов [12, с. 216].

Также, исследуя сущность контроля в органах внутренних дел, стоит обратить внимание на понимание контроля в Инструкции по организации контроля над исполнением документов в системе МВД Украины, в частности, как процедуры, согласно которой уполномоченные должностные лица органов и подразделений внутренних дел оценивают состояние соблюдения исполнительской дисциплины [13].

Как видим, понятие «контроля» широко применяется и используется в различных значениях. В то же время для более глубокого понимания рассмотрим сущность понятия «надзор». Справедливой считаем точку зрения Л.Г. Коняхина о том, что надзор и контроль представляют собой различные формы проверочной деятельности уполномоченных государственных или общественных органов [14, с.11]. В частности, в толковом словаре объяс-

няется термин «присматривать» как «следить за кем-нибудь, чем-нибудь для контроля, обеспечения порядка и т.д.» [15, с.49]. По мнению В.К. Колпакова, надзор заключается в осуществлении специальными государственными структурами целевого наблюдения за соблюдением исполнительно-распорядительными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами правил, предусмотренных нормативными актами [10 с.662, 675].

Обобщая выше сказанное, приходим к выводу, что надзор, в отличие от контроля, ориентирован не столько на выявление правонарушений, сколько на их предотвращение, благодаря постоянному наблюдению за управляемым, подконтрольным объектом. Также надзор не предусматривает предоставление контролируемому органу права вмешательства в деятельность управляемого, подконтрольного объекта и полномочий по привлечению к юридической ответственности в случае несоблюдения или нарушения установленных стандартов, норм и т.п. Кроме того, к особенностям надзора следует отнести его проведение по отношению к объектам, властно и структурно подчиненным. Зато контроль широко применяется по отношению к объектам как структурно подчиненным (ведомственный, внутренний контроль), так и к другим объектам (внешний контроль). И в соответствии с законодательством в случае выявления нарушений, установленных законодательством требований, несоответствий результатов деятельности управляемого объекта установленным обязательным критериям виновное лицо привлекается к юридической ответственности (дисциплинарной, административной и др.).

Итак, предлагаем определить контроль над проведением кадровых процедур в Национальной полиции в единстве трех аспектов: 1) как функцию управления Национальной полицией, которая заключается в проверке соблюдения установленного законодательством порядка проведения кадровых процедур, выполнения задач кадровых процедур, правомерности принятых решений и т.п.; 2) как метод выявления правонарушений и несоответствий установленным нормам, стандартам, критериям; 3) как деятельность уполномоченных госу-

дарственных органов и должностных лиц, общественных организаций и других субъектов контроля, которая заключается в наблюдении, обследовании, проверке и анализе состояния соблюдения подконтрольным объектом установленных законодательством норм, требований, стандартов, правил при проведении кадровых процедур в органах полиции с целью выявления несоответствий и нарушений, их пресечения и предотвращения в дальнейшем, предусматривающий возможность вмешательства в деятельность подконтрольного объекта и привлечения к юридической ответственности в установленном законодательством порядке.

Соответственно под надзором за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины предлагаем понимать систематическое целенаправленное наблюдение за соблюдением законодательства при проведении кадровых процедур в органах Национальной полиции, осуществляется уполномоченными на то органами с целью выявления и предотвращения правонарушений подконтрольными объектами.

Интересно отметить, что Закон Украины «О Национальной полиции» регламентирует только вопрос общественного контроля (Раздел VIII Общественный контроль полиции) и фрагментарно аспекты внутреннего контроля над проведением кадровых процедур, функции которого возлагаются на соответствующие органы и должностных лиц, в частности, руководителей в аппарате Национальной полиции и полицейские комиссии. Так, с целью информирования общественности о деятельности полиции руководитель полиции и руководители территориальных органов полиции раз в год готовят и публикуют на официальных веб-порталах органов полиции отчет о деятельности полиции (ст. 86). Кроме того, Верховная Рада Автономной Республики Крым, Киевский и Севастопольский городские советы, областные, районные и городские советы имеют право по результатам оценки деятельности органа полиции на территории соответственно Автономной Республики Крым, городов Киева и Севастополя, соответствующей области, района или города своим решением принять

резолуцию недоверия руководителю соответствующего органа (подразделения) полиции, что является основанием для освобождения его от занимаемой должности (ст.87). Также руководители территориальных органов полиции должны не реже одного раза в два месяца проводить открытые встречи с представителями органов местного самоуправления на уровне областей, районов, городов и сел с целью налаживания эффективного сотрудничества между полицией и органами местного самоуправления и населением. На таких встречах обсуждается деятельность полиции, определяются текущие проблемы и избираются самые эффективные способы их решения (ст. 88) [2].

Большое значение сегодня имеют совместные проекты с общественностью, ориентированные на взаимодействие полиции с общественностью для удовлетворения потребностей населения и повышения эффективности выполнения полицией возложенных на нее задач. Согласно ст.89 Закона сотрудничество между полицией и обществом направлено на выявление и устранение проблем, связанных с осуществлением полицейской деятельности, и содействие применению современных методов для повышения результативности и эффективности осуществления такой деятельности. Кроме того, контроль над деятельностью полиции может осуществляться в форме привлечения представителей общественности к совместному рассмотрению жалоб на действия или бездействие полицейских и к проверке информации о надлежащем исполнении возложенных на них обязанностей в соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами Украины (ст.90) [2]. Однако, на наш взгляд, данная проблема освещена в Законе фрагментарно, поскольку не закреплено круг субъектов ни общественного, ни других видов контроля, их полномочия и ответственность органов полиции (должностных лиц) в случае выявления правонарушений.

Зато отметим, что в бывшем Законе Украины «О милиции» (утратил силу) в ст.26 «Контроль над деятельностью милиции» было закреплено, что контроль над деятельностью милиции осуществляют Кабинет Министров Украины, Министр внутренних дел Украины и

в пределах своей компетенции совета. Местные советы, осуществляя контроль над работой милиции, не вмешиваются в ее оперативно-розыскную, уголовную, процессуальную и административную деятельность. Соответственно ст. 27 «Надзор за соблюдением законности в деятельности милиции» регламентировала вопросы надзора следующим образом: «Прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов подразделениями милиции, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие, при исполнении судебных решений по уголовным делам и при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан [16].

В то же время вопросы надзора находят свое отражение в действующем Законе Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII. В частности, в ст. 25 указано, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие, пользуясь при этом правами и выполняя обязанности, предусмотренные Законом Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовным процессуальным кодексом Украины. Письменные указания прокурора органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие, предоставленные в рамках полномочий, являются обязательными для этих органов и подлежат немедленному исполнению [17]. То есть, несмотря на нерегулируемость вопроса надзора в Законе «О Национальной полиции», можно утверждать, что прокурор осуществляет надзор за деятельностью органов полиции.

Интересно отметить, что, например, в проекте «Положения о Департаменте внутренней безопасности Национальной полиции Украины» от 20.11.2015 г. рабочей группой «Внутренний контроль и противодействие коррупции, повышение уровня прозрачности и ответственности» предложено закрепить вопросы контроля и надзора за деятельностью подразделений внутренней безопасности следующим образом: «Контроль над деятельностью подразделений внутренней

безопасности осуществляется Председателем национальной полиции, структурным подразделением аппарата МВД, отвечающим за взаимодействие с центральными органами исполнительной власти, деятельность которых направляет и координирует Министр внутренних дел, руководством ДВВ. Надзор за соблюдением законности при проведении подразделениями внутренней безопасности оперативно-розыскной деятельности осуществляется на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законодательством Украины» (п.55-56) [18]. Аналогично контрольно-надзорные полномочия планируется закрепить и для органов досудебного расследования Национальной полиции.

В частности, в проекте Приказа МВД «Об организации деятельности органов досудебного расследования Национальной полиции» [19] одной из основных функций органов досудебного расследования названо организацию взаимодействия следственных подразделений Национальной полиции с Генеральной прокуратурой Украины, региональными, местными прокуратурами, прокурорами, которые осуществляют надзор за соблюдением законов при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства досудебным расследованием, органами и подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную и экспертную деятельность.

Несмотря на начатую работу в ракурсе закрепления контрольно-надзорных полномочий в отношении органов Национальной полиции, вопросы контроля и надзора собственно за проведением кадровых процедур остаются неурегулированными. Положительную оценку заслуживает проект Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О Национальной полиции» о деятельности Профсоюза работников Национальной полиции», в котором закрепляются основные формы и методы общественного контроля со стороны Профсоюза работников полиции: участие представителей профсоюза полиции в рабочих совещаниях, заседаниях комиссий, в том числе аттестационных, коллегиях; согласование всех нормативно-правовых актов

полиции, касающиеся социально-экономических, трудовых, жилищных и иных прав работников полиции; согласование с профсоюзной стороной вопросов, связанных с премированием сотрудников полиции, прохождения службы, о перемещении с должностей, привлечении к дисциплинарной ответственности, увольнении из органов полиции [20]. Однако кроме профсоюза к субъектам контрольной деятельности предлагаем отнести и департамент кадрового обеспечения Национальной полиции и непосредственных руководителей органов Национальной полиции.

**Выводы.** Итак, учитывая единую цель и общие задачи контрольной и надзорной деятельности, контроль и надзор за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины следует рассматривать в неразрывном единстве. При этом установлено, что Закон Украины «О Национальной полиции Украины» вопрос надзора не регулирует, а по контролю над деятельностью полиции в целом регламентируются только общественный контроль и частично внутренний контроль путем закрепления контрольных полномочий за руководителями органов полиции и полицейскими комиссиями. Это обуславливает необходимость внесения в Закон отдельного раздела «Контроль и надзор за деятельностью органов Национальной полиции и их должностных лиц», в который можно включить действующие статьи, регламентирующие общественный контроль как разновидность контроля и надзора в целом, однако который бы комплексно охватывал данный вопрос: закреплял субъектов надзора и контроля (надзора – прокуратуры; контроля – Департамент кадрового обеспечения Национальной полиции, руководители органов Национальной полиции, полицейские полиции, профсоюзные организации, общественные организации и др.), их полномочия и компетенцию, ответственность подконтрольных объектов и т.п. Отдельной статьей данного раздела рекомендуем определить «Контроль и надзор за проведением кадровых процедур в органах Национальной полиции».

### Литература

1. Проект Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221365>
2. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / Офіційний вісник України від 18.08.2015 р. № 63, 33 с., - Ст. 2075.
3. Словник української мови. [В 11 т.]- Т. 4 : І-М / ред. А. А. Бурячок, П. П. Доценко. – К. Наук. думка. 1973, 840 с.
4. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. За загальною редакцією: В.Б.Авер'янова, І.Б.Коліушко Київ. Українська академія державного управління при Президентові України. 1999, 52 с.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення. В: Державний контроль у сфері виконавчої влади. Наукова доповідь / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. Юрнакацентр. 2000, сс. 10-13.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади. Дис. ... доктора юрид. наук // 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х. Національний університет внутрішніх справ. К. 1999, 390 с.
7. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи. Монографія. С.В. Ківалов, І.К. Залюбовська. – О. Юрид. літ-ра. 2004, 152 с.
8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. Навч. посіб. К. Атіка. 2008, 624 с.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків. Фоліо. 2002, 176 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Підручник. К. Юрінком Інтер. 1999, 736 с.
11. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). Дис. ... канд. юридичних наук / 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Х. Національний університет внутрішніх справ. 2002, 195 с.
12. Малиновський В. Я. Державне управління. Навч. посіб. Луцьк. Вежа. 2000, 558 с.
13. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України» від 23.04.2012 р. № 350. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.5708.0>
14. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. – М. 1982, 198 с.
15. Словник української мови. [В 11 т.]- Т. 5 : Н-О / ред. В. О. Винник, Л. А. Юрчук. – К. Наук. думка. 1974, 840 с.
16. Про міліцію: Закон Української РСР від 20 грудня 1990 р. № 565-XII. В: Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991, №4. – Ст. 20.
17. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. В: Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015, № 2-3, Ст.12.
18. Проект «Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України» від 20.11.2015 р. робочої групи «Внутрішній контроль та протидія корупції, підвищення рівня прозорості та відповідальності». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-reform.org/index.php?id=1448051961>
19. Проект Наказу МВС «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1768489>
20. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо діяльності Професійної спілки працівників Національної поліції» від 01.02.2016 р. №3853. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57990](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57990)

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ УКРАИНЫ

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

УДК 342.5(477)

*В статье, на основе анализа действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, рассмотрены конкретные административно-правовые формы управления финансовой системой Украины. Отмечено, что основными административно-правовыми формами управления финансовой системой являются: правоохранительная деятельность; правотворческая деятельность; издание административных актов индивидуального характера; заключение административных договоров между субъектами управления финансовой системой Украины.*

*Ключевые слова: формы, административно-правовые формы управления, финансовая система Украины, нормативно-правовой акт.*

*The article, based on an analysis of current legislation of Ukraine and scientific views of scientists examined the specific administrative and legal forms of government financial system of Ukraine. Emphasized that the main administrative and legal forms of financial management system are: law enforcement; law-making activities; issuing of administrative acts of individual character; concluding administrative agreements between entities managing the financial system of Ukraine.*

*Keywords: forms, administrative and legal forms of management, the financial system of Ukraine, legal act.*

**Постановка проблемы.** Управление финансовой системой Украины является чрезвычайно важным направлением деятельности органов государственного управления. Заметим, что указанное управление может осуществляться в различных формах. Под формой управленческой деятельности ученые понимают тот или иной способ внешнего выражения ее содержания. Государственное управление, преобладающий объем которого воплощен в деятельности органов исполнительной власти, также выражается в определенных формах. Именно формы управленческой деятельности играют в управленческом процессе важную роль, поскольку с их помощью обеспечивается соблюдение установленного порядка управления, гласность

и прозрачность деятельности, укрепление законности. Правильное понимание форм управленческой деятельности способствует более правильному определению и осознанию содержания соответствующей деятельности.

**Состояние исследования.** Исследованию проблемы управления финансовой системой Украины уделялось внимание в исследованиях Л. Абалкина, О. Арефьева, А. Барановского, С. Горячева, Ю. Загорельской, М. Ермошенко, С. Ильяшенко, Н. Куркина, П. Орлова, В. Шлыкова и других. Однако, недостаточно внимания, по нашему мнению, уделено выяснению конкретных административно-правовых форм управления финансовой системой Украины.

Именно поэтому целью статьи является выяснить сущность конкретных административно-правовых форм управления финансовой системой Украины.

**Изложение основного материала.** Рассматривая сущность форм управления финансовой системой Украины, следует отметить тот факт, что традиционно, в научно-правовых кругах формы любой легитимной деятельности, в зависимости от последствий, к которым они приводят, принято классифицировать две группы: правовые и организационные (неправовые). В частности, как отмечает авторский коллектив учебного пособия «Государственное строительство и местное самоуправление в Украине», наиболее обоснованным и конструктивным есть подход к восприятию форм деятельности, как особого структурного элемента правового статуса органов публичной власти, и разграничения правовых (юридических) и организационных (неправовых) форм их деятельности в зависимости от характера порождаемых последствий [1, с. 41]. В контексте вышесказанного внимание следует обратить на то, что указанные группы форм деятельности, которые могут быть использованы и при управлении финансовой системой Украины, взаимосвязаны и обуславливают друг друга. Так, во время исследования административно-правового обеспечения общественного контроля за соблюдением прав человека при исполнении уголовных наказаний А.П. Мукшименко справедливо отмечает тот факт, что организационные формы соответствующей деятельности применяются для обеспечения ее правовых форм, они не требуют полного и строго определенного закрепления в нормативных актах, не влекут юридических последствий. Правовые формы, подчеркивает ученый, - это возможные действия, которые совершаются субъектом деятельности в пределах их компетенции, они регламентированы правовыми нормами и имеют правовые последствия [2, с. 46]. Более того, изучая проблемы взаимодействия подразделений органов внутренних дел на региональном уровне, А. Н. Ключев пришел к выводу о том, что правовые формы соответствующей деятельности всегда высту-

пают как организационные в силу организующей и регулирующей функции права. Организационные формы в общем виде не могут приравниваться к правовым, хотя их часть трансформируется в последние [3, с. 238]. Кроме вышеприведенного следует согласиться с позицией А.В. Домборовской, которая в ходе исследования конституционного права на жизнь человека и гражданина, а также особенностей его обеспечения органами внутренних дел, обращает внимание на то, что сторонники разделения форм на правовые и неправовые обосновывают свое мнение тем, что правовые формы влекут юридические последствия (создают или вносят изменения в правовой режим, порождают, изменяют или прекращают конкретные правоотношения), а неправовые - соответственно не тянут. Это определение имеет определенный смысл, но терминологически оно неудачно. Целесообразнее было бы называть их такими, что влекут юридические последствия, и такими, что таких последствий не влекут [4, с. 160].

В контексте вышеприведенных позиций следует отметить, что к организационным формам относятся те, что непосредственного юридического значения не имеют и не влекут возникновения административно-правовых отношений, в том числе при осуществлении управления финансовой системой Украины. Такие формы или предшествуют правовым (проведение ревизии, по результатам которой выдается юридический акт), или следующих за ними (совещание по поводу реализации нормативно-правового акта) [5, с. 308]. Поэтому в рамках исследования административно-правовых форм управления финансовой системой, организационные формы интереса для нас не представляют. Поэтому более подробно рассмотрим отдельные виды правовых форм управления финансовой системой Украины.

Так, в своем исследовании А.Г. Варич отмечает, что правовые формы реализации экономических функций государства можно определить как однородную по своему характеру, многоаспектную деятельность уполномоченных органов государства по управлению обществом, путем правового ре-



гулирования в пределах своей компетенции [6, с. 155]. Идентичную позицию, в ходе исследования государственно-правовых форм воздействия на экономические отношения, приводит и В.М. Тытыч [7, с. 88]. По нашему мнению, вышеприведенные позиции по определению сущности категории «правовые формы деятельности» требуют некоторых уточнений. В частности, подход к определению правовых форм как «деятельности, осуществляемой путем правового регулирования» очень широк, так как с его помощью в общем виде могут быть охарактеризованы функции и методы осуществляемой деятельности. По нашему мнению, при определении сущности правовых форм деятельности, упор необходимо ставить на последствия, которые порождаются в случае их реализации. Кроме вышеприведенного, не точной кажется позиция А.Н. Ключева, согласно которой правовые формы взаимодействия подразделений органов внутренних дел на региональном уровне определяются как формы, указанные в правовых актах, регламентирующие совместную деятельность субъектов взаимодействия [3, с.238]. Не вызывает сомнения, что правовые формы любой деятельности определены и основаны на предписаниях нормативно-правовых актов. Вместе с тем можно утверждать, что и организационные формы деятельности, ее функции, методы, задачи и т.д. также будут осуществляться в соответствии и на основе норм правовых актов. Считаю, что наиболее удачно правовые формы деятельности определены специалистами по теории государства и права. В частности, как отмечает О. Ф. Скакун, под правовыми формами деятельности государства следует понимать ее управленческую деятельность, которая заключается в осуществлении юридически значимых действий по выполнению функций в порядке, определенном законом, и имеет правовые последствия. Среди вышеуказанных форм ученая называет: правотворческую, правоприменительную, судебную, правоохранительную, интерпретационно-правовую, учредительную и контрольно-надзорную [8, с. 78]. Кроме этого, как отмечает Ю. Ю. Балыц, во время выяснения сущности и особенностей правового

статуса городского головы в Украине, правовые формы - это деятельность, связанная с выполнением юридически значимых действий органами местного самоуправления в установленном законом порядке. Они в своей совокупности определяются самой природой субъекта местного самоуправления и его компетенции в сфере осуществления органами местного самоуправления своих полномочий. Итак, заключает ученый, правовые формы деятельности сельского, поселкового, городского головы в Украине проявляются в реализации его полномочий, связанных с нормотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельностью, направленной на регулирование муниципально-правовых отношений [9, с. 154]. Аналогичной точкой зрения относительно вышеприведенной позиции придерживается в своем исследовании, что посвящено определению особенностей конституционно-правового статуса сельского, поселкового, городского головы в Украине, и В.Д. Шаповал [10, с. 143]. В исследовании особенностей административно-правового обеспечения информационной безопасности органов исполнительной власти А. В. Логинов отмечает, что правовые формы представляют собой такие виды осуществления функций по обеспечению информационной безопасности, которые влекут за собой правовые последствия. Среди них, замечает ученый, следует назвать: нормотворческую, правореализационную и правоохранительную формы [11, с. 134]. Итак, на основе проведенного анализа вышеприведенных позиций можно утверждать, что правовые формы управления финансовой системой Украины представляют собой основанную и осуществляемую в соответствии с положениями нормативно-правовых актов деятельность уполномоченных субъектов такого управления, которая влечет юридически значимые последствия путем влияния на содержание таких правоотношений.

Как следует из вышеприведенного, среди основных правовых форм деятельности в научно-правовых кругах называют: правотворческую (нормотворческую), правоприменительную, правоохранительную. Рассмотрим

более подробно вышеприведенные правовые формы с учетом их реализации при осуществлении деятельности по управлению финансовой системой Украины. Отметим тот факт, что правоохранительная функция реализуется в рамках правоохранительной деятельности, то есть правоохранительной формы деятельности.

Исследуя правотворческую форму деятельности, следует отметить, что в научно-правовых кругах ее рассматривают как такую, которая связана с изданием, изменением и отменой правовых актов различной юридической силы, с помощью которых осуществляется правовое регулирование соответствующих общественных отношений. Так, в своем исследовании, что посвящено административно-правовым аспектам совершенствования сотрудничества органов внутренних дел и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка, И. Ю. Хомишин отмечает, что правотворческая форма - это деятельность субъектов по созданию правовых норм, их изменения и отмены [12, с. 43]. Более расширенное определение правотворческой формы предоставляет О. Ф. Скакун, по мнению которой она представляет собой деятельность компетентных органов и должностных лиц, а также заключается в выполнении юридически значимых действий по официальному установлению, санкционированию, изменению, отмене норм права, которая завершается обнародованием нормативно-правовых актов и других источников права, а также их систематизации [8, с. 77]. Ярким примером реализации правотворческой формы управления финансовой системой Украины является работа по изданию Закона Украины «О Государственном бюджете» на соответствующий год. В данном контексте основными субъектами реализации правотворческой формы управления финансовой системой Украины будут выступать органы и должностные лица представительской и исполнительной власти: Верховная Рада Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, Министерство финансов Украины, Национальный банк Украины, местные советы, распорядители (в том числе главные) и получатели бюджетных

средств, органы государственного финансового контроля [13, с. 129]

Особое внимание следует обратить на то, что в рамках реализации правовой формы управления финансовой системой Украины осуществляется издание административных актов. Как отмечают в научно-правовых кругах, издание административных актов (установление норм права, административное правотворчество) является основным назначением правовой формы управленческой деятельности, реализуется в виде выполнения приказов, законов, а также других государственно-властных предписаний, для осуществления которых требуются дополнительные положения нормативного характера. Как правило, полномочия органов государственного управления по установлению общеобязательных административно-правовых предписаний (норм права) закрепляются в соответствующих нормативных документах. Аналогичные нормы содержатся в положениях, которые регулируют деятельность других органов власти. С помощью такого издания норм конкретизируются и детализируются общие нормы законов [5, с. 309]. Ярким примером издания административных актов в рамках реализации правовой формы управления финансовой системой Украины является определение и утверждение с их помощью на нормативно-правовом уровне правового статуса субъектов такой деятельности. В данном случае речь может идти о том, что постановлением Кабинета Министров Украины от 20 августа 2014 № 375 утверждено Положение «О Министерстве финансов Украины» [14], что определило основные задачи, функции и полномочия данного субъекта управления финансовой системой Украины.

Отметим, что административные акты не всегда содержат в своих положениях нормы права и в этом случае имеют индивидуальный характер. Издание индивидуальных административных актов также может быть рассмотрено как одно из проявлений реализации правовых форм управления финансовой системой. При этом такие акты решают конкретный вопрос управления или адресуются конкретному лицу, они должны носить

государственно-властный характер и являются обязательными для всех, кому адресованы. Административные акты индивидуального, ненормативного характера всегда выдаются уполномоченным органом в установленном одностороннем порядке, играют роль юридических фактов, с которыми связываются возникновение, изменение, прекращение административно-правовых отношений. Именно с помощью юридических актов индивидуального характера законы и другие правовые нормы применяются к конкретным обстоятельствам управленческого жизни [5, с. 310]. Издание административных актов индивидуального характера в научно-правовых кругах рассматривают как правоприменительную деятельность, то есть деятельность компетентных органов и должностных лиц, что заключается в выполнении юридических значимых действий по рассмотрению и разрешению индивидуальных юридических дел, которые завершаются принятием правоприменительного акта [8, с. 77]. Поэтому издание административных актов индивидуального характера в полной мере можно рассматривать как одно из проявлений административно-правовых форм управления финансовой системой Украины.

Особой правовой формой управления финансовой системой Украины следует назвать деятельность по заключению административных договоров. Административный договор как форма управления приобретает все большее значение и находит свое место среди других правовых форм управления. В условиях развитого гражданского общества административный договор становится важной формой реализации государственного управления [15, с. 72]. Отметим, что административный договор как юридическая категория получил свое нормативно-правовое определение в положениях Кодекса административного судопроизводства от 6 июля 2005 года. Так, согласно п. 14 ч. 1 ст. 3 вышеприведенного нормативно-правового акта административный договор - это двух- или многосторонняя сделка, содержание которой составляет права и обязанности сторон, вытекающие из властных управленческих

функций субъекта властных полномочий, который является одной из сторон соглашения [16]. Как отмечают в научно-правовых кругах, административные договоры по своей сути являются специфическим средством государственного управления в определенной области общественной жизни. Заключая административный договор, государственные органы действуют на основе норм административного права, которые реализуются через определенные цели и функции, определенные государством. При заключении административного договора осуществляется государственно-управленческая деятельность, поскольку прямо реализуются исполнительно-распорядительные функции и публичные цели государственного управления [5, с. 310]. К административным договорам следует отнести договоры о делегировании полномочий, а именно: договоры о делегировании некоторых полномочий исполнительной власти органам местного самоуправления [6, с. 91]. Отметим, что согласно ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 года, делегированные полномочия - это полномочия органов исполнительной власти, предоставленные органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, которые передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных, областных советов [17].

**Выводы.** Таким образом, под административно-правовыми формами управления финансовой системой Украины следует понимать направленную извне и основанную на предписаниях норм административного права деятельность уполномоченных государством на осуществление управления финансовой системой субъектов, которая вызывает юридически значимые правоотношения в рамках финансовой системы. Среди основных административно-правовых форм управления финансовой системой Украины следует назвать: правоохранительную деятельность; правотворческую деятельность, которая осуществляется путем издания, изменения и отмены нормативно-правовых актов различной юридической силы, в том числе администра-

тивных актов нормативного характера; издания административных актов индивидуального характера; заключения административных договоров между субъектами управления финансовой системой Украины.

#### **Литература:**

1. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Навч. посіб. / О. Н. Ярмиш, В. О Серьогін. – Х. Видво Національного ун-ту. внутр. справ, 2002, 672 с.

2. Мукшименко А. П. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. / Алла Петрівна Мукшименко. К., 2010, 192 с.

3. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні. Дис. доктора юрид. наук : 12.00.07. / Ключев Олександр Миколайович. – Х., 2010, 422 с.

4. Домбровська О. В. Конституційне право на життя людини і громадянина та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ. Дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. / Домбровська Оксана Валентинівна. – К., 2005, 236с.

5. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс. [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. Золота миля. 2011, 584 с.

6. Варич О. Г. Економічні функції сучасної держави: природа, зміст, тенденції розвитку в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Варич Ольга Григорівна. – К., 2006, – 206 с.

7. Титич В. М. Державно-правові форми впливу на економічні відносини. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.01. / Титич Віталій Миколайович. К., 2010, 220 с.

8. Годованюк А. Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: теоретичні проблеми. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.06. /

Годованюк Андрій Йосипович. – Одеса. 2008, 212 с.

9. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бальцій Юрій Юрійович. – Одеса. 2006, 210 с.

10. Шаповал В. Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні. Дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шаповал Валерій Дмитрович. – Дніпропетровськ. 2009, 220 с.

11. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. / Логінов Олександр Володимирович. К., 2005, 245 с.

12. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. / Хомишин Ірина Юріївна. – Львів. 2010, 198 с.

13. Фінансове право. Підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. П. Кучерявенка. – Х. Право. 2013, 400 с.

14. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України. Постанова Кабінету Міністрів України : від 20 серп. 2014 р.- № 375 // Офіційний вісник України. 2014, № 69. – Ст. 1936.

15. Дудченко В. Адміністративний договір як різновид публічно-правового договору (деякі теоретичні аспекти). / В. Дудченко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. 2001. Вип. 12. сс. 69-71.

16. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005, № 35–36, 37. Ст. 446.

17. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України : від 21 трав. 1997 р.- № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997, № 24, Ст. 170.

## КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ОТДЕЛЬНОГО КОРПУСА ЖАНДАРМОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

**АЛЕКСЕЕВА Юлия Андреевна - адъюнкт докторантуры и адъюнктуры  
Харьковского национального университета внутренних дел**

**УДК 34:92 (477)**

---

*В каждую историческую эпоху эффективная работа любого учреждения зависела от хорошо организованной кадровой политики. Четко отлаженную систему имели и губернские жандармские управления Российской империи.*

*Пытаясь привести кадровую политику в соответствие с новыми реалиями, руководство Корпуса жандармов в течение лишь последних 15-ти лет существования империи трижды вносило изменения в кадровую часть «Положения об Отдельном корпусе жандармов». Все они носили косметический характер, в сущности своей оставаясь составной частью феодального, сословного законодательства. Тем не менее, в практической деятельности руководство российской политической полиции пыталось обойти эти формальные препятствия. Прежде всего, такие отклонения допускались на региональном уровне, что можно четко отследить на примере Харьковского губернского жандармского управления.*

*Ключевые слова: Харьковское губернское жандармское управление, Отдельный корпус жандармов, кадровая политика, ценз.*

*Efficient operation of any institution in each historical epoch was dependent on the well-organized personnel policy. Provincial gendarmerie management of Russian Empire also had well-organized system.*

*Trying to bring personnel policy into line with the new realities, the leading staff of the gendarmerie three times made a change into the personnel part of the "Regulations on Special Corps of Gendarmes" for the last 15 years of the Empire. All of them were cosmetic in nature, in essence remaining part of the feudal, estates law. However, in practice the leadership of Russian political police tried to circumvent these formal obstacles. First of all, such deviations were allowed at the regional level that was possible to accurately track by the example of Kharkiv Provincial Gendarmerie.*

*Key words: Kharkiv Provincial Gendarme Administration, Special Corps of Gendarmes, personnel policy, qualification.*

**Постановка проблемы.** Один из видных политиков первой половины XX в. небезосновательно отметил, что именно кадры служат залогом успешного решения любой проблемы, поставленной перед государством. Это утверждение, в первую очередь, касается проблемы обеспечения государственной безопасности. Новые вызовы, вставшие перед Российской империей в начале XX в., требова-

ли также основательного пересмотра кадровой политики и в этой сфере.

Стержнем всей системы государственной безопасности в то время оставался Отдельный корпус жандармов. Пытаясь привести кадровую политику в соответствие с новыми реалиями, руководство Корпуса в течение только последних 15-ти лет существования империи трижды вносило изменения в кадровую часть

«Положения об Отдельном корпусе жандармов». Однако они не носили принципиального характера, в сути своей оставаясь составной частью феодального, сословного законодательства. Тем не менее, в практической деятельности руководство российской политической полиции пыталось обойти формальные препятствия. Прежде всего, такие отклонения допускались на региональном уровне, что можно четко отследить на примере Харьковского губернского жандармского управления.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Учитывая безусловную научную значимость проблемы, кадровая политика жандармского ведомства уже нашла отражение в работах ряда ученых. В одной лишь Украине она рассматривалась А.Ярмышем, В.Чисниковым, В.Ченцовым, В.Сидаком, В.Королевым и др.

**Не решенные ранее части общей проблемы.** Вместе с тем, региональные аспекты кадровой политики исследованы все еще недостаточно. Относительно же Харьковского ГЖУ внимание на его специфику обратил лишь А. Ярмыш.

**Изложение основного материала.** Основным звеном системы обеспечения государственной безопасности с 1867 г. были губернские жандармские управления. Впрочем, процесс их создания растянулся на несколько лет. В губернском Харькове даже в 1867 г. губернского жандармского управления все еще не было. Согласно «Памятной книжке», здесь находился штаб-офицер Отдельного корпуса жандармов полковник Э. фон Мензенкамф. При нем состоял адъютант - поручик Ф. Никулищев. В городе также действовала жандармская команда во главе с майором Л.Миллером [1, с.28]. ГЖУ здесь заработало только в следующем году.

В соответствии с Положением 1867 г., управления делились на три разряда. Согласно принадлежности к определенному разряду осуществлялось как их комплектование, так и финансовое обеспечение. Соответственно, это влияло и на служебный статус офицера. К первым двум разрядам относилось не более десятка подразделений по всей империи. Все остальные, в том числе и Харьковское, относились к управлениям 3-го разряда.

Целый ряд вопросов формального характера делал перевод управления из одного разряда в другой фактически невозможным. Вместе с тем, осложнения оперативной обстановки заставили руководство Корпуса пересмотреть подходы к кадровой политике. К примеру, на несоответствие штатного расписания Харьковского ГЖУ кадровым нормам 3-го разряда указал А.Ярмыш.

Обычно, в таком управлении служило не более 30 чел.: начальник, 4-5 офицеров (адъютант и помощники в уездах), 2-3 вахмистра и 20-25 других нижних чина. Харьковское же управление превышало не только все другие аналогичные подразделения империи, но и управления 2-го разряда. В целом, оно уступало только столичным. В 1895 г. здесь служили 6 офицеров, 4 вахмистра, 70 унтер-офицеров [2, с.103] Мы не можем не упомянуть и тот факт, что начальник управления О.Рыковский в 1912 получил чин генерал-майора.

Силы управлений распределялись следующим образом. Во главе стоял начальник – жандармский полковник, намного реже – генерал-майор. При нем был адъютант управления. Каждый начальник ГЖУ имел, в виде «дополнительного штата» управления, несколько помощников в уездах и иногда – в губернском городе, вахмистров, унтер-офицеров, секретаря и двух писарей [Подробнее см. : 2].

К примеру, в 1906 г. Харьковское управление возглавлял полковник Рыковский. Обязанности адъютанта исполнял штаб-ротмистр Матвеев. Помощниками начальника были подполковники Норберт, Терентьев, Финк и Зубов. Кроме них, к Управлению были прикомандированы ротмистры Аплечеев и Свидерский. Вахмистром был Прокопий Шевков. Из числа унтер-офицеров, семеро работали в канцелярии, пятеро - в канцелярии при Харьковском охранном отделении. Следует отметить, что с «охранкой» приходилось периодически делиться другими силами и средствами.

В целом, согласно строевому рапорту о состоянии дополнительного штата Харьковского ГЖУ, на 7 августа 1906 здесь числилось 3 штаб и 3 обер-офицера, вахмистр и 30 унтер-офицеров [3, А.7.]. То есть, в революционные годы

мы можем наблюдать существенное сокращение количества харьковских жандармов. После подавления революции их численность была восстановлена. По состоянию на 1 августа 1908 года в Харьковском ГЖУ состояли: начальник, адъютант и 3 писца. К чинам дополнительного штата относились 6 помощников, 4 вахмистра и 70 унтер-офицеров [4, А.45-46].

Кроме того, для усиления личного состава некоторых местных органов, руководство Корпуса жандармов широко использовало прикомандирование к ним опытных офицеров. В Харьковском ГЖУ такое усиление было осуществлено в 1906 г. Расширение штатов состоялось и в марте 1910, когда при управлении появляется специально прикрепленный офицер, выполнявший следственные функции [5, А.21-22].

Невзирая на полную автономию от губернской администрации, жандармам приходилось постоянно использовать силы и средства общей полиции. Да и сама специфика жандармской работы подразумевала тесное взаимодействие с администрацией. В июне 1904 г. на уровне губернии был введен аналог Особого совещания при МВД. Губернское совещание состояло из губернатора, прокурора окружного суда и начальника ГЖУ. Особенно насущным вопрос такого взаимодействия стал в годы Первой русской революции. Не в последнюю очередь это повлияло на присвоение в 1905 г. жандармским начальникам званий инспекторов полицейской стражи.

После введения в Харькове и уезде 13 октября 1905 г. военного положения, здесь появилась должность временного военного генерал-губернатора, а административное управление приобрело четко выраженный чрезвычайный характер. С января 1906 по июль 1908 данную должность занимал, по совместительству, харьковский губернатор Н.Н.Пешков [6, с.24, 93].

Жандармы считались элитой российского офицерского корпуса и основной опорой престола. Поэтому для зачисления в их ряды кандидат должен был соответствовать повышенным, по сравнению с кандидатами на службу в общей полиции, требованиям.

Зачисление проходило путем перевода из других частей войск всех родов оружия, запаса

армии или отставки. Кандидаты в жандармы сдавали предварительный экзамен при штабе Корпуса экзамены, во время которого проверялись их деловые и моральные качества [7; 8, Л.6].

Впрочем, такую проверку трудно назвать удовлетворительной. Более того, часто командиры частей, отвечая на жандармские запросы, пытались скрыть компромат, чтобы избавиться от «балласта» [8]. Но, несмотря на кадровый голод, приходилось закрывать глаза на недостатки.

В корпус не допускались лица польского происхождения, католики или женатые на католичках, а также «выкресты» (перекрещенные из иудаизма). Да и другое вероисповедание не приветствовалось. Впрочем, прямых запретов здесь уже не было. Например, помощник начальника Харьковского ГЖУ подполковник Якобсон был лютеранином. В то же время, его жена и дочь были православными [9, А.15зв., 17зв.]. То есть, и венчание, и крещение ребенка ему пришлось проводить в храме другой конфессии. Хотя карьерист Якобсон против этого не возражал.

Вообще, за членами семей офицеров спецслужбы велся такой же надзор, как и за ними самими. Жениться офицеры имели право только после разрешения своего руководства, а невесты проходили предварительную проверку. Прежде всего, проверялись их национальность и происхождение. В частности, не приветствовалось бракосочетания с недворянками. Единственное исключение из правила нами было обнаружено в Харькове. Тут жена ротмистра Соттири была купеческой дочкой [9, А.32 зв.].

Дворянское происхождение было одним из основных условий попадания лица в ряды жандармских офицеров. Тем не менее, имели место и крайне редкие исключения, где на общем фоне выделялось, опять же, Харьковское ГЖУ. С 1902 по 1917 г. здесь иногда до трети офицерского состава не имели дворянского происхождения. О предыдущих годах судить трудно, поскольку большинство документов в том же 1902 были уничтожены. Повторная «чистка» была проведена в 1911 г. Ну и все, что успевали, жандармы уничтожили в феврале 1917-го.

Удельный вес разночинцев стал расти в годы Первой русской революции. Самодержавие закачалось, и количество желающих попасть в организацию, воспринимающуюся в обществе, как опора ненавистного режима, существенно уменьшилось. Да и работа стала по-настоящему опасной. Так, Харьковское ГЖУ понесло потери 27 февраля 1907, когда был убит ротмистр Свицерский. Несколько позже, при задержании анархистов, был ранен унтер-офицер Пелешук.

Поэтому шеф Корпуса Дурново, уменьшив требования к кандидатам на службу, в 1906 г. распорядился закрывать глаза и на их происхождение. В то же время, он попытался сократить срок необходимой выслуги в войсках до двух лет, а затем стал ходатайствовать не только о полной его отмене, но и об отказе от образовательного ценза [2, С.11]. Тогда это не слишком помогло исправить ситуацию. Зато Корпус, по словам старых жандармов, стал наполняться «разной сволочью», что не улучшило микроклимат в службе.

Что касается Харьковщины, то жандармские подразделения здесь и раньше характеризовались большей демократичностью, по сравнению с другими, что мы можем наблюдать, проанализировав кадровый состав в 1907-1911 г. Ведь практически все офицеры (кроме одного), служащие в данном ГЖУ в то время, были приняты на службу еще до революции. Объяснить эти исключения с правовой точки зрения пока что затруднительно.

Полноценными потомственными дворянами здесь были штаб-ротмистр О.Подгурецкий, ротмистр М.Белевцов, уже упомянутый М.Соттири, подполковник Терентьев и полковник Загоскин. Терентьев в ноябре 1910 г., несмотря на свой чин, даже исполнял обязанности начальника Управления. Из числа титулованных особ был только один – ротмистр граф М. Подгуричани-Петрович.

Зато некоторое время в Харькове служил и известный в дальнейшем П.Попов – казак, в послужном списке которого графе происхождения находилась приписка, что он прикреплен к военному сословию по станции Оренбургской [9, А.20 зв.]. Взлет его карьеры пришелся на время, когда в руководстве штаба Корпуса и,

определенной степени, Департамента полиции утвердилось т.н. «Казачье лобби». Благодаря этому в жандармы стали попадать казаки и делать здесь карьеру.

И совершенно выпадали из определенных шаблонов штаб-ротмистр Н.Матвеев, ротмистры Ф.Рожанов и Д.Якобсон. Второй – сын губернского секретаря. Рожанов, вообще был мещанином Херсонской губернии, а Якобсон – гражданином. Как они, вопреки нормативным требованиям, попали в жандармы, неизвестно. Единственно, Якобсен, страдая от происхождения, изо всех сил пытался доказать свое дворянство. Наконец в 1896 г., согласно императорскому указу, добился, чтобы его фамилия стала писаться Якобсон. Изменение фамилии совпало с переводом его, уже штаб-ротмистра, в Корпус жандармов. Правда, в послужных списках он так и остался гражданином [9, А.11 зв., 16 зв.; 10, А.24].

В кадровом вопросе имели место и другие ограничения, но главным требованием была полная и несомненная политическая лояльность. На Харьковщине репрессивно-карательный аппарат в этом смысле надежным не был. Можно предположить, что революционные «кроты» прорыли здесь многочисленные туннели. Вообще, деятельность оппозиционных (в т.ч. - революционных) разведки и контрразведки, их противостояние с царскими спецслужбами на Харьковщине является темой отдельного исследования. Можем только вспомнить факт, когда свои услуги в организации профессиональной партийной спецслужбы кадетам предложил бывший харьковский прокурор и уже бывший к тому времени директор Департамента полиции А.Лопухин.

Жандармская служба была, в определенной степени, и правоохранительной, поэтому требовала юридических знаний. Т.Лаврик даже утверждает, что на службу в тайную полицию принимали в основном профессиональных юристов с высшим образованием [11, с.63]. Это утверждение требует уточнения. Во всяком случае, относительно ГЖУ. Представления губернских жандармов о правоведении ограничивались знаниями, полученными во время пребывания на должностях членов полковых судов, в процессе строевой службы. Такие



должности занимали все офицеры, впоследствии служившие в Харьковском ГЖУ. Людей с высшим образованием здесь практически не было.

К примеру, среди лиц, служивших в Харьковском ГЖУ в послереволюционное время, высшее образование имели только двое офицеров. Ротмистр Ф.Рожанов учился в Николаевской академии Генерального штаба, а штаб-ротмистр М.Матвеев окончил военно-юридическую академию [10, А.25].

В отношении среднего специального образования были довольно высокие требования. Юнкерское или военное училище кандидат должен был закончить только по первому разряду. Впрочем, один из помощников начальника – полковник Загоскин, в свое время закончил Тверское кавалерийское училище по 2-му разряду. Но, тем не менее, был принят в Корпус жандармов в 1880 г. Правда, к тому времени это был довольно заслуженный офицер. Русско-турецкую войну он закончил с 4-мя орденами, за три года дважды повышался [10, А.14-15].

Кстати, и полковничий чин Загоскина как-то не отвечает должности помощника начальника. Дело в том, что в Харьков он попал в результате скандала. Вступив, на посту начальника Таврического жандармского управления, в конфликт с великими князьями Александром Михайловичем и Ксенией Александровной, он и оказался в Харькове, на подполковничьей должности. Впрочем, здесь надолго не задержался и уже в следующем, 1907 г. возглавил Олонецкое ГЖУ, а в 1910 году стал генералом [12, С.590].

Помимо профессиональных знаний, полученных на пятимесячных, а также дополнительных курсах, жандармы должны были заниматься профессиональной самообразованием. С этой целью, в региональных подразделениях создавались библиотеки нелегальных изданий. Прежде всего, в тех городах, где находились «охранки».

В Харькове все военнослужащие «охранки» считались и получали жалованье, как «прикомандированные к управлению». В качестве помощи, сюда же выделялись и несколько унтер-офицеров ГЖУ. Следовательно, ГЖУ было

единственным центром политической полиции, не считая железнодорожную жандармерию, также подчиненную ему в розыском отношении. В конце концов, охранные отделения на местах зависели от губернских жандармских управлений не только по строевой, но и по оперативной линии. Ведь, согласно ст.1035 Устава уголовного судопроизводства, ордера на арест и обыск подписывал начальник местного ГЖУ или его помощник.

После создания системы «районных» охранных отделений подчиненность «охранки» губернскому жандармскому руководству окончательно была легализована. По указанию Департамента полиции от 29 июля 1909 г. обязанности начальника Юго-Восточного районного охранного отделения возлагались на начальника Харьковского ГЖУ.

Во всех подразделениях жандармерии периодически проводилась проверка на профессиональное соответствие. Учреждались школы по обучению офицерских и унтер-офицерских кадров, где большое внимание уделялось освоению лучшего отечественного и зарубежного опыта розыскной деятельности, юридической и общеполитической подготовке [11, с.67].

Требование о ежегодной аттестации, которая проводилась начальниками жандармских управлений для подведомственных офицеров, было введено в 1912 г. В документе об аттестации отражались различные стороны жизни конкретного офицера, черты характера, знание специфики жандармской службы, знакомство с революционным движением, благодарности, взыскания и т.п. К аттестации в обязательном порядке прилагалось мнение начальника штаба и решение командира Корпуса. Материалы аттестаций дают достаточное представление о критериях оценки того или иного офицера. Заметим, что пункт «умственное развитие» не относился к числу «напечатанных жирным шрифтом». В случае неудовлетворительных аттестаций офицера на протяжении двух лет его увольняли [10, А.8 зв.; 13, А.110 зв.; 11, с.66].

Также обращалось внимание на военные навыки и умения офицеров. Подавляющее большинство офицеров Харьковского ГЖУ в разное время получало поощрения за стрельбу или конные переходы. В том числе – импера-

торские призы за отличную стрельбу [10 А.8 зв.]. Уделялось внимание и оперативно-боевой подготовке.

Что касается боевого опыта, то в Харьковском ГЖУ его имели только двое офицеров: ветеран русско-турецкой войны полковник Загоскин и ротмистр Соттири, который добровольцем ушел на русско-японскую войну.

**Выводы.** Таким образом, мы видим, что некоторые архаизмы нормативной базы корректировались. В результате, в Корпусе жандармов действовала хорошо отработанная и продуманная система мероприятий – кадровая политика, во всяком случае на региональном уровне, позволяющая отвечать усилением кадров на революционные вызовы, минуя формальные требования. То есть, в основу кадровой политики в провинции часто полагался принцип целесообразности, позволяющий игнорировать требования, которые ставились перед кандидатами в жандармы, если такие требования могли помешать вступлению в Корпус перспективных офицеров.

Значительное число офицеров Харьковского ГЖУ составляли выходцы из дворян. Но не менее значительным было и представительство разночинцев. Большинство офицеров не владело недвижимым имуществом.

Также все они имели то или иное представление о праве. То есть, в Корпус жандармов переходили более-менее осмысленно. Все без исключения в жандармы перешли в младших офицерских чинах. Все они уже во время жандармской службы получили ордена. Обычно это был «Станислав» 3 степени. Некоторые офицеры вступали в службу уже с боевым опытом.

Таким образом, наличный кадровый потенциал Харьковского ГЖУ позволял довольно успешно решать поставленные перед политическим розыском задачи.

#### **Литература:**

1. Памятная книжка Харьковской губернии на 1867 год. - Харьков, 1867.- Ч. III.- 456 с.
2. Ярмиш О.Н. Каральный аппарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. / Ярмиш О.Н. – Харків: Консум. 2001. – 288 с.
3. Центральний державний історичний архів (ЦДІА) України у м. Києві. Ф.336. – Оп.1. – Спр.4614.
4. Там же. – Спр.4625.
5. Там же. – Спр.3545.
6. Посохов С. И. Губернаторы и генерал-губернаторы / С. И. Посохов, А. Н. Ярмыш. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1997. – (164 с.).- с.24, 93.
7. Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право). – Пг., 1915. – 409 с.
8. Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 110.– Оп. 2, ч.1. – Д.3297.
9. ЦДІА України у м. Києві. – Ф.336. – Оп.1. – Спр.4616.
10. ЦДІА України у м. Києві. – Ф.336. – Оп.1. – Спр.4615.
11. Лаврик Т.М. Исторический опыт кадровой политики правоохранительных органов в сфере отбора и обучения офицерского состава на службе в губернские жандармские управления // Вопросы современной науки и практики. Университет имени В.И.Вернадского.- 2012. – №38 (спецвыпуск). – сс.63-67.
12. Поляков Александр. Записки жандармского офицера // Жандармы России. / Сост. В. С. Измозик. – СПб.: Издательский Дом «Нева»; М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. – сс.482-543.
13. ЦДІА України у м.Києві. – Ф. 313.– Оп.2. – Спр. 2194.



## КОНЦЕПЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

**КОСТАКИ Георгий - доктор хабилитат права, профессор, главный научный сотрудник Института правовых и политических исследований Академии наук Молдовы**

---

*The purpose of this paper is to study human security in the system of national security of the Republic of Moldova, on the basis of the international concept of human security and the National Security Strategy of the Republic of Moldova.*

*Keyword: security, national security, human security, state, society, personality.*

*Целью данной статьи является исследование безопасности человека в системе национальной безопасности Республики Молдова, на основе международной концепции безопасности человека и Стратегии национальной безопасности Республики Молдова.*

*Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, безопасность человека, государство, общество, личность.*

**Введение.** На сегодняшний день важнейшим фактором, определяющим уровень развития общества в целом, а также населения отдельного государства, является сочетание таких характеристик, как «безопасность», «свобода личности», «развитие человека» и, как следствие, обеспечение «прав человека». Это значит, что гарантией обеспечения прав человека является обеспечение безопасности и свобод человека в современном понимании этих слов [5, с. 51].

В современной науке выделение и соблюдение баланса жизненно важных интересов личности в обществе рассматривается как один из основных принципов обеспечения безопасности государства [12, с. 39].

С другой стороны, важнейшим аспектом качества жизни считается свобода и защищенность человека от различных опасностей и угроз, степень его уязвимости от современных рисков. Современная концепция развития человека определяет человеческую безопасность как возможность использовать

право выбора в условиях свободы и безопасности, а также полную уверенность в том, что эти возможности сохранятся и в будущем [10, с. 280].

На сегодняшний день Республика Молдова развивается в соответствии с общепризнанными мировыми стандартами, в том числе и в сфере прав и свобод человека. Но, несмотря на то, что на конституционном и законодательном уровне закреплены и гарантированы основные права и свободы человека и другие демократические ценности, у нас отсутствует ясная концепция безопасности человека, которая предусмотрела бы защиту личности от разных негативных факторов и угроз, тем самым гарантируя свободное и устойчивое развитие.

**Целью данной статьи** является исследование безопасности человека в системе национальной безопасности Республики Молдова, на основе международной концепции безопасности человека и Стратегии национальной безопасности Республики Молдова.

**Изложение основного материала исследования.** Национальная безопасность – это чрезвычайно сложная многоуровневая функциональная система, отражающая тесную взаимосвязь и взаимообусловленность безопасности личности и общества на всех уровнях – от международного до конкретного локального или регионального уровня [15, с. 261].

Е.В. Ефанова считает, что высшим критерием национальных интересов в демократическом обществе должны быть потребности каждого человека, ибо только их гарантия способна дать государству и обществу подлинную стабильность и безопасность. Защита конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, установление политической, экономической и социальной стабильности, безусловное исполнение законов и поддержание правопорядка, развитие международного сотрудничества, по своей сущности, являются с позиции конкретного человека способами обеспечения главного, жизненно важного, значимого интереса государства – всестороннего развития личности [7, с. 151].

Академик А.О. Колобов определяет безопасность личности как свободу от угроз жизни отдельного индивида и ее качеству, при одновременном создании условий для ее свободного развития и реализации ее прав и возможностей участвовать в общественной жизни (как на национальном, так и глобальном уровне). По его мнению, концепция личностной безопасности в таком значении позволяет преодолеть противоречие между человеком и обществом (поскольку возможность участвовать в общественной жизни является ее компонентом), человеком и государством (государство, например, через работу правоохранительных органов по-прежнему является механизмом обеспечения физической безопасности индивида), обществом и государством (гражданское общество и его взаимодействие с государством во многом является механизмом для создания условий свободного развития личности). В условиях же трансформации международных отношений в мировую политику личностная безопасность вполне может быть связующим

звеном между уровнем отдельного индивида и глобальным уровнем [3, с. 109].

По своей сущности, концепция личностной безопасности отличается от традиционных концепций безопасности, где основным объектом анализа являются государства. Вместо этого граждане и их экономические и социальные взаимоотношения становятся главным объектом политики в области безопасности. По мнению Хейнбекера, «личностная безопасность связана с возможностью защиты людей в такой же степени, как с защитой государств» [1, с. 6].

Зарубежные специалисты считают, что личностная безопасность имеет как количественные, так и качественные аспекты. Количественные аспекты связаны с материальной достаточностью. Качественный аспект связан с защитой человеческого достоинства, которое включает в себя личную автономию, контроль над собственной жизнью и участие в жизни общества. Освобождение от угнетения со стороны властных структур (глобальных, национальных или местных) является необходимым условием обеспечения безопасности личности [2, с. 162].

«Безопасность личности» – категория, отражающая сложное социальное явление, которое характеризуется органичной взаимосвязью человека, находящегося в состоянии опасности, с социальной средой, обществом. Социальный фактор имеет решающее значение в механизме возникновения и устранения опасности. Сам человек – существо в значительной степени социальное, его жизненно важные интересы и конкретные условия жизнедеятельности, в том числе и те, в связи с которыми он оказывается в опасной ситуации, социально обусловлены. Угрозы, формирующие опасность, также в основном имеют социальную природу (либо производны от различных социальных источников, то есть социогенны, либо получили возможность действовать благодаря социальной индифферентности, попустительству и нарушениям социальных норм). Отсюда следует, что общество обязано нести ответственность за судьбу человека, оказавшегося в опасности, а сам он имеет право на

обеспечение его безопасности социальными средствами [16, с. 144].

По мнению М.Д. Курбатова, за государством признается активная объективная роль в обеспечении безопасности личности, гарантировании ее прав и свобод, т.е. государство берет на себя всю совокупность обязательств по отношению к личности. Взаимоотношения личности и государства, личности и общества строятся на основе единства их прав и обязанностей по отношению друг к другу. Только при таком условии осуществляется баланс интересов личности, общества и государства, посредством которого достигается стабильность мирного разрешения возникающих проблем и конфликтов [11, с. 31].

Государство в процессе реализации своей социальной и иных функций должен обеспечивать безопасность личности и всего общества, заботиться о соблюдении интересов всех слоев общества с помощью права [13, с. 312].

На международном уровне, в 1994 г. доклад Программы ООН [6] по развитию был посвящен исключительно *human security*. В докладе предлагалось развивать идею расширенной трактовки концепции безопасности личности, предложив выделить в ней два взаимосвязанных фактора:

- «защита от неожиданных и пагубных нарушений нашего повседневного образа жизни» (известная как «свобода от страха»);
- «защита от постоянных угроз голода, болезней, преступлений и подавления» (известная как «свобода от нужды»).

Далее выделялось семь отдельных компонентов безопасности личности [6]:

- экономическая безопасность;
- продовольственная безопасность;
- экологическая безопасность;
- безопасность для здоровья;
- личная безопасность;
- политическая безопасность;
- общественная и культурная безопасность.

В этом Докладе впервые были объединены концепции безопасности и развития человека, исходя из того, что данные концепция являются хотя и разными, но взаимодополняющими: первое относится к расширению

свободы человека, второе – к защите от угроз жизненно важным свободам. Безопасность требует внимания ко всем рискам развития человека [4, с. 80].

Далее рассмотрим подробнее вышеназванные компоненты безопасности личности в контексте *Стратегии национальной безопасности Республики Молдова*.

**1. Экономическая безопасность личности** трактуется как обеспеченность доходом, достаточным для удовлетворения насущных потребностей (гарантированный минимальный доход) [6]. При оценке *угроз экономической безопасности* первостепенное значение имеют показатели безработицы – один из главных индикаторов экономической безопасности человека. Возможность занятия оплачиваемым трудом – условие предотвращения угрозы нищеты и ее последствий для человека [9, с. 5].

Согласно *Стратегии национальной безопасности Республики Молдова* [14], «экономическая безопасность является неотъемлемой частью национальной безопасности. Следовательно, действия органов центрального публичного управления будут направлены на создание внутренних и внешних условий, обеспечивающих независимость национальной экономики, устойчивый экономический рост, **удовлетворение потребностей государства и граждан, борьбу с бедностью**, конкурентоспособность на внешних рынках.» С нашей точки зрения, законодатель довольно смутно представляет экономическую безопасность личности, практически игнорируя такие угрозы, как безработица и вынужденная миграция.

**2. Продовольственная безопасность** – это доступность основных продуктов питания, что предполагает наличие их достаточного количества и свободного доступа к ним, достаточную покупательную способность населения (физическая и экономическая доступность продуктов питания) [6]. Угрозы продовольственной безопасности оцениваются на основе анализа следующих показателей: суточное потребление калорий в процентах к минимальной потребности; индекс производства продуктов питания на душу населения; коэффициент зависимости от импорта продукции [9, с. 5].

Согласно Стратегии, «Государственная политика должна обеспечить полное и эффективное управление стратегическими продовольственными ресурсами. Аутентичность, безопасность и качество продуктов питания являются фундаментальными критериями, которые Республика Молдова будет соблюдать в целях обеспечения защиты здоровья потребителей и конкурентоспособности продуктов питания на внутреннем и внешнем рынках. Внутренняя продовольственная безопасность станет одним из приоритетов развития агропромышленного сектора. Принцип «от безопасных продуктов питания к режиму здорового питания» будет положен в основу развития политик и планов действий, разработки и принятия нормативной базы в сфере качества, надежности и безопасности продуктов питания, а также защиты здоровья потребителей. В целях защиты здоровья потребителей предстоит разработать и внедрить программы мониторинга угроз продовольственной цепи» [14].

Несмотря на такие важные векторы продовольственной безопасности, как: обеспечения качества продуктов питания, защиты здоровья потребителей и конкурентоспособности продуктов питания на внутреннем и внешнем рынках, все-таки следует отметить, что Стратегия не предусматривает такой важный момент, как **покупательная способность населения** (физическая и экономическая доступность продуктов питания).

**3. Экологическая безопасность** – это свобода и защита от угроз экологического загрязнения, прежде всего, наличие чистого воздуха и незагрязненной воды; возможность приобретения экологически безопасной пищи; возможность проживания в условиях, не представляющих опасности для здоровья с точки зрения экологии (жилище, условия труда и т.п.); защищенность от экологических катастроф (доступность чистой воды и чистого воздуха, система землепользования, сохраняющая плодородие почвы) [6]. Угрозы экологической безопасности определяются радиационным загрязнением, химическим загрязнением окружающей среды, геомагнитными и электромагнитными излучениями [9, с. 5].

С целью обеспечения экологической безопасности в трансграничном контексте, на региональном и международном уровнях, Стратегия предусматривает принятие следующих мер [14]: - «гармонизации национального законодательства в области охраны окружающей среды с Европейскими директивами; - осуществления мониторинга и предотвращения опасных геологических процессов;

- осуществления мониторинга и прогнозирования опасных стихийных бедствий;

- снижения загрязнения компонентов окружающей среды в результате антропогенной деятельности;

- обеспечения оперативного оповещения в случае аварийного загрязнения компонентов окружающей среды;

- сокращения и ликвидации воздействия токсичных химических веществ на окружающую среду и здоровье населения;

- улучшения состояния земель, зараженных стойкими органическими загрязнителями». Предполагаем, что в данной области предусмотрен самый комплексный набор мер по обеспечению экологической безопасности, но в котором не упоминается о **возмещении ущерба личности** вызванных экологическими факторами.

**4. Безопасность для здоровья** – защищенность человека от рисков заболеваемости, т.е. возможность жить в безопасной для здоровья среде обитания; доступность эффективного медицинского обслуживания (относительная свобода от заболеваний и заражений) [6]. *Угрозы безопасности здоровья* включают *неблагоприятные условия жизни*: неполноценное питание, опасные для здоровья условия труда, малые и нестабильные доходы, бедность и нищету, снижение доступа к эффективному медицинскому обслуживанию. В то же время, основные риски для здоровья являются: загрязнение среды обитания (почвы, питьевой воды, атмосферного воздуха, химическое и радиационное загрязнение пищевой продукции), нерегулируемые экологические параметры жилищно-бытовых условий населения, риски новых биотехнологий, материнская смертность [9, с. 6].

Для обеспечения безопасности здоровья личности, Стратегия предусматривает [14]: «*сокращение распространения болезней* (посредством разработки и реализации национальных политик и программ по первичной

и вторичной профилактике, в том числе посредством укрепления здоровья, просвещения и изменения поведения, представляющего угрозу здоровью, расширения профилактической вакцинации, увеличения потенциала по выявлению, локализации и ликвидации эпидемиологических очагов, международного сотрудничества в целях защиты территории страны от ввоза и распространения передающихся болезней, а также внедрения Международного санитарного регламента); *поддержание здоровья населения* (путем развития способности к адаптации и к ответу на ряд внешних и социальных факторов, таких как загрязнение питьевой воды, изменение климата, утилизация токсичных химических веществ и отходов, а также путем реализации мер по предотвращению заболеваний, вызванных указанными факторами); *постоянный мониторинг в области распространения ВИЧ/СПИД-инфекции, стабилизация положения с эпидемией туберкулеза.*» В этот раз остается без внимания такой важный момент, как **обеспечение доступности к эффективному медицинскому обслуживанию.**

**5. Личная безопасность** предполагает свободу и защиту человека от физического насилия и угроз [6]. *Угрозы личной безопасности* включают природные и техногенные аварии и катастрофы; *риск несчастных случаев* на производстве, на транспорте, в быту; смертность от дорожных происшествий; рост преступности и т.д. В то же время следует обратить внимание на такие угрозы, как насилие государства (физические пытки, принудительные работы в зонах повышенной опасности для здоровья и жизни и т.д.), насилие над детьми и женщинами, насилие на работе, рост психического насилия, как характерные черты современного развития, представляющие угрозу здоровью и жизни человека [9, с. 6-7].

Согласно Стратегии, для **личной безопасности человека** необходимы меры «для обеспечения защиты жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод, интересов и имущества граждан от преступных посягательств, предупреждения и пресечения преступлений, поддержания общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также для осуществления государственного над-

зора в области гражданской защиты и пожарной безопасности. Активизируются усилия по снижению уровня преступности, числа жертв и укреплению безопасности и общественного порядка в целях защиты граждан, неприкосновенности собственности и других имущественных и неимущественных ценностей [14].

**6. Общественная и культурная безопасность** предполагает защищенность культурного многообразия меньшинств и защиту общественного развития от деструктивных тенденций (сохранность культурного своеобразия) [6]. *Угрозы культурной и общественной безопасности* вызывают разрушение традиционных общностей – семьи, общины, организации, этнической группы, деструктивные тенденции в развитии общества, которые не поддаются точному количественному измерению, но по силе разрушительного воздействия могут иметь катастрофические последствия. Конкретными угрозами являются: монополизация средств массовой информации, манипулирование общественным сознанием, углубление неравенства возможностей, депопуляция, чрезмерное миграционное давление, широкое распространение псевдокультурных знаний и ценностей, распространение наркомании и т. д. [9, с. 7-8].

Для обеспечения общественной и культурной безопасности, Стратегия предусматривает обязанность государства – «обеспечивать гарантирование прав этнических меньшинств и различных относящихся к меньшинствам социальных групп; поддерживать информирование общества об истории и культуре страны, политических процессах, возможностях и правах участия в этих процессах, стимулируя тем самым гражданский дух и гражданское участие; сохранить в процессе интеграции этнических меньшинств в общество их культурную и языковую самобытность; продвигать в образовательной системе освоения государственного языка Республики Молдова, языков этнических меньшинств с облегчением тем самым социальной интеграции; соблюдать право граждан Республики Молдова на свободу совести и свободу вероисповедания; создать необходимые условия для функционирования на территории

страны культов, соблюдающих национальное законодательство. Особое внимание уделено: борьбе с курением, борьбе со злоупотреблением алкоголем, лечению больных алкоголизмом или наркоманией, мерам для недопущения распространения наркотиков [14].

**7. Политическая безопасность** – возможность жить в обществе, которое признает основные права человека (защита основных прав человека и свобод). *Угрозы политической безопасности* характеризуются политическими преследованиями, систематическими пытками, жестоким обращением; репрессиями со стороны государства по отношению к отдельным лицам и группам; контролем сферы идеологии и информации [9, с. 8].

В данном контексте, Стратегия рассматривает только обеспечение политической стабильности, которая предполагает «необходимость внедрения европейских норм конструктивного диалога между политическими формированиями, особенно вовлеченными в электоральные процессы, с целью преодоления кризисов, ведущих к политической нестабильности» [14].

С нашей точки зрения, важным компонентом безопасности человека в Республике Молдова является обязанность *соблюдения прав и свобод человека при обеспечении государственной безопасности*. Так, согласно ст. 7 Закона о государственной безопасности [8] уважение и защита прав и свобод человека являются одной из основных обязанностей государства. Деятельность по обеспечению государственной безопасности не может ущемлять законные права и свободы человека.

Соответственно, не допускается: вмешательство в семейную и частную жизнь; ущемление права частной собственности; действия, затрагивающие честь и достоинство человека, если он не совершил проступок, составляющий в соответствии с законом угрозу для государственной безопасности; преследование за свободное выражение политических и религиозных взглядов. Ограничение прав и свобод человека осуществляется в строгом соответствии с законом. Государство обеспечивает тайну писем, телеграмм и других по-

чтовых отправок, телефонных переговоров и иных законных видов связи.

В то же время, лицо, считающее, что его законные права и свободы были ущемлены, их осуществление необоснованно ограничено либо нарушена процедура их осуществления со стороны органа (официального лица), осуществляющего меры по обеспечению государственной безопасности, имеет право обратиться в вышестоящий орган государственной безопасности, прокуратуру или суд в установленном законодательством порядке, которые обязаны принять меры к полному восстановлению ущемленных прав и свобод лица с возмещением материального и морального ущерба в соответствии с законодательством.

**Выводы.** В завершении подчеркнем, что, с нашей точки зрения, в Республике Молдова не существует ясная концепция безопасности человека как составной элемент национальной безопасности. Это во многом влияет на эффективность защиты личности от разных негативных факторов и угроз. В нынешних условиях построения правового государства и развития гражданского общества представляется особенно необходимым создание такой концепции в соответствии с мировыми стандартами и обеспечение ее эффективного претворения в жизнь.

#### Литература:

1. Heinbecker P. Human Security. In: Headlines (Toronto: Canadian Institute of International Affairs). 1999. Vol. 56. № 2.
2. Smith D. The State of War and Peace Atlas. London: Penguin, 1997.
3. Безопасность личности, общества, государства. Монография. Кол. авт. Под общей редакцией академика О. А. Колобова. Нижний Новгород. ИСИ ННГУ. 2008.
4. Борисов Д.А. Безопасность человека в современной теории и практике международных отношений. В: Вестник Томского Государственного Университета. 2011, № 343, сс. 79-82.
5. Дзлиев М. И., Иззатдуст Э. С. Национальная безопасность и насилие (гуманитарные аспекты национальной безопасности). В:



Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011, № 3 (28), сс. 50-64.

6. Доклад о человеческом развитии за 1994 г. Программа развития ООН Канады. <http://hdr.undp.org/en/reports/> (посещен 23.05.2016).

7. Ефанова Е.В. Национальная безопасность России: теоретические и терминологические аспекты. Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4. Ист.. 2010, № 1 (17). сс. 151-156.

8. Закон Республики Молдова о государственной безопасности, пр. 618 от 31.10.1995 13.02.1997. В: Monitorul Oficial Nr. 10-11 от 13.02.1997.

9. Зеркалов Д.В. Социальная безопасность и права человека. Монография. К. Основа. 2012, 673 с.

10. Капустин Б.Г. Моральный выбор в политике. М. 2004.

11. Курбатов М.Д. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М. 2003.

12. Мищериков А. А. Безопасность и свобода личности в информационном обществе: анализ проблемы. В: Теория и практика общественного развития. 2011. № 1. сс. 39-42.

13. Нижник Н.С. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика. СПб. 2002.

14. Постановление Парламента об утверждении Стратегии национальной безопасности Республики Молдова. Nr. 153 от 15.07.2011. В: Monitorul Oficial Nr. 170-175 от 14.10.2011.

15. Стародубцева К.А. Концепция национальной безопасности РФ как система ценностей. В: Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007, №44, Том 18. сс. 260-263.

16. Терехова Н.Н. Система обеспечения безопасности личности в общей структуре обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В: Вестник Удмуртского Университета. 2012, Вып. 1. сс. 144-150.

## МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

**ШАПТАЛА Олександр Сергійович** - доктор наук з державного управління, професор, провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблемних питань правоохоронної діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ

**ТАЛАЛАЙ Дмитро Володимирович** - кандидат юридичних наук, доцент, докторант Національної академії СБ України

УДК 343.13+351.746.1 (477)

*У статті висвітлено деякі організаційно-правові аспекти використання матеріалів діяльності оперативних підрозділів під час досудового розслідування корупційних правопорушень.*

*Ключові слова: корупційні правопорушення, оперативно-розшукова діяльність, досудове розслідування, матеріали.*

*The research article gives some organizational and judicial aspects of using materials of investigative activities during prejudicial investigation of corrupt crimes.*

*Keywords: corrupt crimes, investigative activities, prejudicial investigation, materials.*

**Постановка проблеми.** Проблема боротьби з корупцією та організованою злочинністю продовжує становити реальну небезпеку для всієї держави, адже ефективність протидії їм лишається на достатньо низькому рівні. Відповідно, розслідування вказаної групи кримінальних правопорушень набуває достатньо важливого загальнодержавного значення.

Ефективність досудового розслідування визначеної групи кримінальних правопорушень залежить від того, наскільки всебічно, повно і об'єктивно були досліджені усі обставини вчиненого злочину, а також від того, як ці обставини закріплені матеріалами діяльності уповноважених правоохоронних органів. Відповідно до чинного Кримінального процесуального кодексу України, основними засобами отримання доказів під час провадження досудового розслідування є слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії, суб'єктом здійснення яких, як правило, є слідчі підрозділи або оперативні підрозділи, на підставі відповідного доручення. За результатами їх діяльності складаються відповідні процесуальні документи. Більше того, не менш важливе значення у кримінально-про-

цесуальному доказуванні мають матеріали діяльності оперативно-розшукових органів щодо фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми протидії корупції та організованій злочинності внаслідок своєї суспільної значимості завжди були в центрі уваги науковців. Такий інтерес, перш за все, зумовлений динамічними змінами діючого законодавства у вказаній сфері, реформуванням системи правоохоронних органів, а також Євроінтеграційними процесами в державі.

Проблематика використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності активно розроблялася у наукових працях К.В. Антонова, О.М. Бандурки, Г.Ю. Бондар, В.О. Глушкова, Ю.М. Грошевого, О.Ф. Долженкова, Д.Б. Сергєєвої, С.М. Стахівського, С.Б. Фоміна, А.Ю. Шумілова та багатьох інших. Разом з тим низка питань використання матеріалів діяльності оперативних підрозділів під час досудового розслідування кримінальних правопорушень продовжує залишатися дискусійною, що в достатній мірі

негативно впливає на ефективність практичної діяльності з протидії корупції та організованих злочинності.

**Метою статті** є висвітлення окремих проблемних питань правового та організаційного характеру щодо використання матеріалів діяльності оперативних підрозділів у досудовому розслідуванні корупційних правопорушень.

**Викладення основного матеріалу.** Виявлення та розслідування корупційних кримінальних правопорушень здійснюється шляхом комплексного застосування сил, засобів і методів оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності. Водночас, триваюче реформування системи боротьби з корупцією та організованою злочинністю обумовлює необхідність докладного наукового осмислення вказаних правоохоронних функцій.

Складність встановлення змісту об'єктивної сторони корупційних правопорушень викликана тим, що безпосереднім суб'єктом вчинення злочину є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або такі, що прирівняні до них, а також і тим, що, як правило, під час скоєння злочинів виконуються дії з використанням цих повноважень та пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб [1]. Такі чинники впливають на своєчасність та повноту отримання інформації про зміст злочинної діяльності та ускладнюють виявлення фактів вказаної протиправної діяльності.

Зважаючи на вказані вище обставини, актуальним є питання вдосконалення організаційних та правових засад досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності, зокрема використання матеріалів діяльності оперативних підрозділів на стадії досудового розслідування. Така діяльність правоохоронних органів спрямована на встановлення фактів вчиненого кримінального правопорушення або такого, що перебуває на стадії готування, шляхом проведення комплексу спеціальних заходів різного спрямування, особливе місце серед яких відводиться слідчим (розшуковим) діям та негласним слідчим (розшуковим) діям.

Використання матеріалів діяльності оперативних підрозділів на стадії досудового розслі-

дування щодо корупційних правопорушень, на нашу думку, можливе за умови здійснення відповідних організаційних та тактичних заходів, які визначають пріоритетні напрями виявлення та розслідування, забезпечення такої діяльності достатніми силами та засобами, а також належним рівнем відомчої та міжвідомчої взаємодії оперативних підрозділів з підрозділами досудового розслідування.

Поняття матеріалів оперативно-розшукової діяльності у діючих нормативно-правових актах досі не знайшло свого відображення, що суттєво ускладнює правозастосовчу діяльність. Нами зроблено висновок про те, що дане поняття можна визначити як різноманітні носії фактичних даних та відомостей, документи, предмети, що містять у собі фактичні дані, та їх носії, які отримуються в ході оперативно-розшукової діяльності і зосереджуються в оперативно-розшукових справах, а також матеріали оперативно-розшукової діяльності, що засвідчують хід ведення оперативно-розшукової справи [2, с. 6].

Водночас, відповідно до чинного законодавства на стадії досудового розслідування оперативні підрозділи діють лише за дорученням слідчого, прокурора, виконуючи їх доручення на проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій. Відповідно, на нашу думку, матеріали їх діяльності, в межах провадження досудового розслідування у кримінальному провадженні, представлені документами, що складені за результатами означених дій.

За результатами аналізу положень ст. 255-257 КПК України [3], теоретичних положень щодо поняття й сутності результатів негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД), можна визначити, що їх результати доцільно розуміти у широкому та вузькому значенні. Так, у широкому розумінні цього терміну результати НСРД - це будь-які дані, що виникають (отримуються) в процесі проведення НСРД [2, с. 11]. У вузькому розумінні матеріально фіксовані джерела, змістом яких є будь-які дані, а також матеріальні об'єкти, у тому числі документи, що виникають (отримуються) в ході їх проведення [2, с. 12]. Результати НСРД для їх подальшого використання у доказуванні мають бути трансформовані в передбачену матеріальну форму (матеріальний об'єкт - предмет, документ тощо), оскільки сама

лише змістовна складова результатів НСРД - дані (інформація), що отримується в результаті їх проведення, не може бути використана у доказуванні. Матеріали НСРД і результати НСРД (у вузькому розумінні) постають тотожними термінами. На момент отримання результатів НСРД вони ще не є процесуальними доказами.

Нами виділено три основні напрями використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій: 1) для отримання окремих видів доказів, обґрунтування доказами правової позиції сторонами, а також для прийняття рішення уповноваженими суб'єктами кримінального провадження; 2) для провадження процесуальних дій як засобів отримання доказів (результати НСРД можуть бути приводами та підставами для провадження слідчих (розшукових) дій, у тому числі й негласних; для провадження тимчасового доступу до речей та документів тощо); 3) організаційно-тактичного забезпечення провадження процесуальних дій.

Відзначимо, що окреслені напрями використання матеріалів діяльності оперативних підрозділів при проведенні НСРД у кримінальних провадженнях, у залежності від їх змісту та форми, можуть бути лише двома видами доказів: речовими доказами, якщо вони є матеріальними об'єктами, що відповідають вимогам ст. 98 КПК України, або документами, якщо вони відповідають вимогам ст. 99 КПК України. Разом з тим не всі матеріальні об'єкти можуть вилучатися в ході НСРД, а повинні вилучатися лише під час провадження гласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій. Адже таємне вилучення предметів і документів призведе до унеможливлення використання їх як доказів у кримінальному процесі. Виключенням є лише НСРД, передбачені ст.ст. 261, 271, 272, 274 КПК України. Аудіо-, відеозапис, отримані в порядку ст.ст. 260, 263, 264, 270 КПК України, не є додатками до протоколу НСРД, а є документами, які лише в своїй нерозривній єдності з протоколом відповідної НСРД утворюють документ-доказ у кримінальному провадженні. Окремі результати НСРД, передбаченої ст. 264 КПК України (комп'ютерна інформація), не підпадають під види доказів, визначені ч. 2 ст. 84 КПК України, тому потребують визначення як окремого виду доказу.

Результати НСРД можуть використовуватися для організаційно- тактичного забезпечення провадження процесуальних дій - засобів доказування, у тому числі й ті, які не підлягають розсекреченню та не можуть бути приводами і підставами для проведення процесуальних дій та доказами, а також ті результати НСРД, що не набули матеріально-фіксованої форми.

Негласні слідчі (розшукові) дії також можуть сприяти створенню умов для забезпечення ефективності та результативності процесуальних дій, а саме: 1) визначенню найбільш доцільного часу та місця проведення відповідної процесуальної дії; 2) вибору найбільш оптимальних тактичних прийомів та передбаченню методів, засобів та форм їх реалізації; 3) використанню фактору раптовості; 4) мінімізації ступеня тактичного ризику; 5) моделюванню поведінки учасників процесуальної дії; 6) визначенню в організованій групі осіб, схильних до контакту зі слідчим; 7) з'ясуванню ступеня поінформованості осіб, які протидіють слідству, про плани та наміри слідчого, про наявні у слідства докази, про джерела інформації; 8) застосуванню адекватних протидії злочинців процесуальних, тактичних та організаційних заходів; 9) урахуванню можливої протидії розслідуванню з боку третіх осіб, способи та форми її прояву тощо.

Таким чином, на нашу думку, матеріали діяльності оперативних підрозділів, що використовуються для забезпечення досудового розслідування - це матеріально фіксовані джерела, змістом яких є будь-які дані, а також матеріальні об'єкти, у тому числі документи, що виникають (отримуються) в ході їх проведення та можуть бути використані слідчим, прокурором з метою виконання завдань кримінального провадження під час досудового розслідування злочинів. Зазначені матеріали за походженням класифікуються на такі, що отримані в результаті оперативно-розшукової діяльності, та такі, що отримані в процесі проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій за дорученням слідчого, прокурора.

Можливість використання вказаних матеріально фіксованих джерел у кримінальному судочинстві визначається їх змістом і формою. Зміст повинна становити інформація, яку можливо використати для забезпечення процесу до-

казування, зокрема: 1) для отримання окремих видів доказів, обґрунтування доказами правової позиції сторонами, а також для прийняття рішення уповноваженими суб'єктами кримінального провадження; 2) для провадження процесуальних дій як засобів отримання доказів (результати НСРД можуть бути приводами та підставами для провадження слідчих (розшукових) дій, у тому числі й негласних; для провадження тимчасового доступу до речей та документів та ін.); 3) організаційно-тактичного забезпечення провадження процесуальних дій.

За формою матеріали діяльності оперативних підрозділів, що використовуються для забезпечення доказування у кримінальному провадженні мають відповідати вимогам, встановленим КПК України до протоколів та їх додатків. У разі, якщо такі протоколи містять фактичні дані, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню, вони можуть бути використані у кримінальному процесуальному доказуванні (як докази, як приводи й підстави для проведення процесуальних дій - засобів доказування, передбачених ст. 93 КПК, з метою вирішення організаційно-тактичних завдань розслідування).

Необхідно звернути увагу на те, що у чинному КПК України, на відміну від КПК України 1960 року (ч. 2 ст. 65), серед джерел доказів відсутні протоколи оперативно-розшукових заходів з відповідними додатками. Діючи КПК України доказами в кримінальному провадженні визнаються фактичні дані, отримані у передбаченому цим Кодексом порядку, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню. Їх процесуальними джерелами є: показання, речові докази, документи, висновки експертів (ст. 84). Чинним КПК України визначено загальні вимоги визнання фактичних даних доказами у кримінальному процесі. Ніяких особливостей та будь-яких виключень для матеріалів оперативно-розшукової діяльності для визнання їх доказами КПК України не містить.

Основними вимогами до визнання фактичних даних доказами, у тому числі й отриманих у ході оперативно-розшукової діяльності, є: належність (ст. 85 КПК України) та допустимість (ст. 86 КПК України) доказу.

Встановлюючи вимоги дотримання процесуальної форми, закон має на меті отримання доброякісних доказів, здатних із достовірністю встановлювати обставини справи. Процесуальна форма немає значення, якщо вона не відповідає змісту. Без форми зміст не може існувати і виконувати своє цільове призначення. Форма доказу має істотне значення, оскільки зміст його залежить від об'єктивних властивостей фактів та обставин, що підлягають доказуванню, якості джерел, об'єктивних і суб'єктивних факторів, які впливають на процес отримання доказів.

У науковій та навчальній літературі виокремлюють вимоги допустимості доказів, якими є: а) законність джерела доказів; б) законність способу отримання доказів; в) процесуальне оформлення ходу та результатів проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій; г) належний суб'єкт, що має право проводити процесуальні дії з отримання доказів.

Кримінальний процесуальний кодекс України визначає способи отримання доказів. У статті 223 КПК сформульовано загальні вимоги щодо проведення слідчих (розшукових) дій. Статті 224-232 КПК України містять норми щодо умов і процесуального порядку проведення таких слідчих (розшукових) дій, як допит, пред'явлення особи для впізнання, пред'явлення речей (трупа) для впізнання, проведення допиту, впізнання в режимі відео конференції під час досудового розслідування, обшуку, огляду, залучення експерта та проведення експертизи.

У главі 21 КПК України викладено вимоги, що ставляться до проведення негласних слідчих (розшукових) дій (аудіо-, відеоконтроль особи, накладення арешту на кореспонденцію, огляд і виїмка кореспонденції, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем, обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, спостереження за особою, річчю або місцем, аудіо-, відеоконтроль місця, контроль

за вчиненням злочину, виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження, використання конфіденційного співробітництва). Слід зазначити, що підставами для проведення негласних (розшукових) слідчих дій можуть бути також матеріали оперативно-розшукової діяльності.

Зі змісту ч. 2 ст. 84 КПК України випливає, що фактичні дані, отримані в результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій, можуть бути допущені як докази, якщо вони отримані та перевірені шляхом гласних слідчих (розшукових) дій з дотриманням прав і свобод людини або з правомірним обмеженням окремих прав і свобод, санкціонованих слідчим суддею. Така ідея знайшла своє відображення у змісті ст. 256 КПК України «Використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій у доказуванні». Це положення у повній мірі стосується і матеріалів оперативно-розшукової діяльності.

Загальновідомо, що слідчі та оперативні підрозділи є самостійними підсистемами, перед яким ставляться різні завдання, водночас вони можуть функціонувати як у автономному режимі, так і у спільному [4, с. 71-72].

Виконання оперативними підрозділами слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій у розпочатому кримінальному провадженні здійснюється на виконання письмового доручення слідчого, прокурора, однак їх участь не обмежується лише діяльністю з процесуального закріплення фактичних даних про причетність конкретних осіб до корупційного кримінального правопорушення. Так, зокрема, здійснюючи оперативно-розшукову діяльність у межах своїх повноважень, вони зобов'язані викривати причини і умови, які сприяли вчиненню злочинів; інформувати державні органи про відомі їм факти та дані, що свідчать про порушення законодавства, пов'язані з службовою діяльністю посадових осіб; здійснювати взаємодію між собою та іншими правоохоронними органами, в тому числі відповідними органами іноземних держав зі метою швидкого і повного попередження, виявлення та припинення злочинів та ін. [5]. Відповідно, оперативними

підрозділами можуть бути отримані додаткові матеріали про фактичні обставини вчинення корупційних правопорушень та причетних осіб, до їх вчинення, реалізація яких на стадії досудового розслідування також має здійснюватися із дотриманням вимог допустимості доказів.

**Висновки.** Таким чином, забезпечити повне розкриття та розслідування корупційних кримінальних правопорушень можливо лише за рахунок використання різноманітних процесуальних та непроцесуальних засобів. Корупційним кримінальним правопорушенням, як особливій формі злочинної діяльності, що ретельно готується та приховується суб'єктами владних повноважень, необхідно протиставити комплекс оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, проведення яких дозволить забезпечити реалізацію принципу невідворотності покарання. Інститут використання матеріалів діяльності оперативних підрозділів у досудовому розслідуванні корупційних правопорушень потребує постійного вдосконалення з урахуванням досвіду практичної діяльності, а окремі розглянуті проблемні питання можуть бути використані у цьому напрямі.

#### Література

1. Про засади запобігання та протидії корупції. Закон України від 7 квітн. 2011 р. № 3206-VI. Урядовий кур'єр. 2011, № 108.
2. Використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності в інтересах кримінального процесу. Метод. рек. уклад. В.Є. Тарасенко, І.Ф. Хараберюш, О.С. Шаптала та ін. Одеса. ОДУВС. 2015, 28 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України від 13 квітн. 2012 р. № 4651-VI. Урядовий кур'єр. 2012, № 99.
4. Хомколов В. П. Организация управления оперативно-розыскной деятельностью: системный подход. М. Закон и право. ЮНИТИ. 1999, 191 с.
5. Про оперативно-розшукову діяльність. Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992, № 22, Ст. 303



## ПРОБЛЕМИ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

**ТАТАРОВ Олег Юрійович - доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, адвокат, старший партнер правової корпорації «Татаров, Фаринник, Головка»**

**УДК 343.131.5**

*Проведено аналіз проблем здійснення адвокатської діяльності у кримінальному провадженні, зокрема пов'язаних з оскарженням певних рішень на досудовому розслідуванні, ознайомлення захисника з матеріалами НСРД на стадії досудового розслідування тощо.*

*Ключові слова: сторона захисту, підозрюваний, право на захист, незаконне затримання, ознайомлення з матеріалами, досудове розслідування.*

*Проведен анализ проблем осуществления адвокатской деятельности в уголовном производстве, а также проблем, связанных с обжалованием определенных решений на досудебном расследовании, ознакомление защитника с материалами НСРД на стадии досудебного расследования.*

*Ключевые слова: сторона защиты, подозреваемый, право на защиту, незаконное задержание, ознакомление с материалами, досудебное расследование.*

**Постановка проблеми.** З часу вступу в дію Кримінального процесуального кодексу України (надалі – КПК) пройшло достатньо часу, щоб наукова спільнота, практичні працівники, суспільство змогли оцінити діяльність адвокатури у кримінальному процесі як однієї з гарантій реалізації права громадян на захист та отримання правової допомоги. Започаткування нових процесуальних форм та методів протидії злочинності на засадах змагальності сторін наблизило вітчизняний кримінальний процес до стандартів Європейської спільноти. На жаль, вітчизняна правоохоронна, правозахисна і судова система на даному етапі не в повній мірі спроможні реалізувати європейські стандарти правосуддя у кримінальному процесі України з об'єктивних причин.

Аналіз практики застосування окремих положень КПК України свідчить, що адвокати при реалізації повноважень стикаються з різними перешкодами.

Однією з таких є неможливість реалізації повноважень захисника з огляду відсутності законодавчої регламентації гарантій права на захист на певних етапах кримінального провадження. Йдеться про випадки, коли особа, яка вчинила кримінальне правопорушення, нібито відома правоохоронним органам, оскільки безпосередньо зазначена у витязі про реєстрацію відомостей у ЄРДР, проте реалізувати своє право на захист (заявлення клопотань, збирання доказів, ознайомлення з матеріалами тощо) не в змозі, оскільки її статус не визначено.

Адже відповідно до положень ч.3 ст.42 КПК України право на захист виникає з моменту оголошення особі про підозру або затримання її за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення [3]. До цього моменту, навіть за умови того, що стороні обвинувачення достовірно відомо про те, хто вчинив злочин, та проведення за цим фактом

розслідування, що підтверджуватиметься витягом з ЄРДР, адвокат позбавлений можливості використовувати свої повноваження для захисту особи, яка на цьому етапі, хоча й не є підозрюваною, проте в подальшому органом досудового розслідування буде визнана такою. Означена проблема не єдина в адвокатській практиці реалізації права на захист.

Надзвичайно актуальним є питання законодавчої регламентації можливості оскарження затримання особи без ухвали слідчого судді, здійсненого в порядку ст.208 КПК України з огляду на численні порушення прав людини при проведенні цієї процесуальної дії та питання надання можливості ознайомлення сторони захисту в порядку ст.221 КПК України з матеріалами НСРД.

З огляду на це, основними завданнями статті є аналіз проблем здійснення повноважень стороною захисту з метою забезпечення реалізації прав учасників кримінального провадження та шляхів їх вирішення.

**Стан дослідження.** У науковій літературі проблеми адвокатської діяльності у кримінальному провадженні неодноразово ставали предметом дослідження у працях Ю.П. Аленіна, М.А.Погорецького, Д.Б. Сергеевої, Ю.П. Яновича тощо. Окремих проблем здійснення адвокатами професійних обов'язків на стадії досудового розслідування у своїх роботах торкалися Н.І. Бойчук, Т.В. Довбнюк, М.М. Стоянов, Д.П. Фіолевский, Д.О. Шумейко та ін. Водночас залишилися поза увагою питання гарантій забезпечення права на захист осіб, відносно яких здійснюється розслідування до оголошення їй про підозру, повноваження захисника у здійсненні оскарження незаконного затримання, забезпечення можливості ознайомлення сторони захисту з матеріалами НСРД у порядку ст.221 КПК України.

**Виклад основних положень.** При прийнятті КПК України визначений порядок початку досудового розслідування вважався серйозним кроком вперед, оскільки початок досудового розслідування не має залежати від винесення процесуального рішення уповноваженою особою з огляду на необхідність адекватної та миттєвої реакції на порушення

прав громадян. Проте, як показує практика застосування нового КПК України мають місце численні порушення права на захист саме на початку досудового розслідування.

У науці кримінального процесу окремими авторами питання початку досудового розслідування без винесення процесуального рішення неодноразово ставало предметом дискусії. З цього приводу Ю.П. Аленін зауважує, що у діяльності правоохоронних органів однією з найбільш складних є проблема диференційного підходу до вирішення заяв та повідомлень про злочини, оскільки загальна кількість відповідних звернень громадян та юридичних осіб щороку збільшується, а механізм їх перевірки так і досі належним чином не врегульований [4]. Автор переконаний у тому, що під час подальшого вдосконалення положень ст.214 КПК необхідно законодавчо передбачити можливість перевірки заяв та повідомлень; передбачити обов'язок службових осіб приймати процесуальне рішення шляхом винесення постанови слідчим чи прокурором про початок досудового розслідування чи про відмову в цьому; визначити обставини, що виключають досудове розслідування; передбачити право на оскарження до прокурора і слідчого судді рішень про початок досудового розслідування або про відмову в ньому, з чим ми погоджуємося з наступних підстав [4].

Адже за статистичною інформацією Генеральної прокуратури України у 2015 році внесено до ЄРДР відомості про вчинення близько 1615433 кримінальних правопорушень, з яких лише у 205202 кримінальних провадженнях особам оголошено про підозру, що становить 12,7 % випадків [5]. Тобто всі інші особи позбавлені можливості відновити свої права та захистити інтереси в зв'язку з безпідставним проведенням розслідування щодо них.

Переконаний, що зумовлено це тим, що процесуальний статус особи, відносно якої проводиться досудове розслідування кримінальним процесуальним законом не визначений. Ця особа не є ні свідком, ні підозрюваним, ні іншим учасником кримінального провадження. Проте, фактично, є потенційним підозрюваним, який реалізувати свої права немає змоги. У зв'язку з цим, адвокати



вимушено застосовують неформальні прийоми здійснення захисту інтересів таких осіб у кримінальному процесі, які полягають у поданні скарг, депутатських запитів тощо. Адже положення КПК про можливість здійснення права на захист з моменту оголошення особі про підозру робить безсилими адвокатів у кримінальному процесі.

Відповідно до положень ч.1 ст.22 КПК України діє принцип змагальності сторін, який передбачає самостійне обстоювання стороною обвинувачення і стороною захисту їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів засобами, передбаченими цим Кодексом. Сторони кримінального провадження мають рівні права на збирання та подання до суду речей, документів, інших доказів, клопотань, скарг, а також на реалізацію інших процесуальних прав, передбачених КПК [5]. З огляду на це, обов'язок здійснення захисту повністю покладається на підозрюваного та його захисника, однак реалізувати його немає можливості у зв'язку з тим, що процесуальним законом не передбачено такого права до моменту набуття статусу підозрюваного.

Крім цього, проблема полягає в тому, що в ЄРДР вносяться відомості про особу, яка нібито вчинила злочин, якщо вона відома на момент реєстрації відомостей. У КК України диспозиції окремих складів злочинів описані таким чином, що кримінальне провадження може бути відкрито за умови, що відома особа, яка вчинила злочин. Наприклад, у випадку ухилення одним із батьків від сплати аліментів на утримання дітей кримінальне провадження може бути відкрито у випадку встановлення обставин, що саме батько чи мати ухиляється від сплати аліментів, чи зберігання наркотичних засобів особою, у якої їх вилучили [2].

У зв'язку з цим, відомості до ЄРДР вносяться з вказівкою на особу, яка ухиляється від сплати аліментів, чи особи у якої виявлено наркотичний засіб. За таких умов, позбавлення можливості захищатись з моменту внесення відомостей до ЄРДР є істотним порушенням прав громадян. Таких прикладів можна навести тисячі, і стосуються вони й

інших складів кримінальних правопорушень, зокрема злочинів у сфері господарської діяльності, використання бюджетних коштів тощо. Навіть за таких умов, право на захист не виникає автоматично, а лише з моменту оголошення особі про підозру.

В практичній діяльності мають місце випадки, коли слідчим, прокурором реєструється кримінальне провадження та проводиться низка слідчих (розшукових) дій, а оголошення про підозру здійснюється перед відкриттям матеріалів досудового розслідування стороною захисту в порядку ст.290 КПК України. Таким чином, слідчий, прокурор мають законну можливість уникнути необхідності розгляду клопотань, проведення слідчих (розшукових) дій, про які заявляє сторона захисту в порядку ст.42, 220 КПК України. Вважаю, що для усунення таких порушень прав громадян доцільно законодавчо передбачити обов'язок слідчого, прокурора за клопотанням стороною захисту надати підозрюваному та його захиснику строк для підготовки до захисту не менше ніж сім днів після оголошення особі про підозру для реалізації права на заявлення клопотань, ознайомлення з доказами, що обґрунтовують підозру, їх аналізу та вироблення стратегії і тактики захисту. Відповідно така можливість відсутня за умови здійснення оголошення особі про підозру та одночасного відкриття матеріалів досудового розслідування в порядку ст.290 КПК України.

Можливість захищатись правовими засобами повинна бути забезпечена на будь-якому етапі кримінального провадження незалежно від процесуального рішення уповноваженої особи (повідомлення про підозру). З огляду на це, необхідно переглянути підходи щодо здійснення залучення захисника на будь-якому етапі досудового розслідування не зважаючи на статус особи.

З аналізу норм ст. 110, 214, 303 КПК України випливає, що КПК неоднозначно регулює питання прийняття рішення про внесення відомостей до ЄРДР. За змістом ст.214 КПК України обов'язку слідчого, прокурора при внесенні відомостей до ЄРДР винести постанову не передбачено. У той же час, відповідно до положень ч.1-

ст. 110 КПК України рішення слідчого, прокурора, викладається в формі постанови. Водночас початок досудового розслідування не може бути оскаржено в порядку ст. 303 КПК України.

Підсумовуючи викладене, вважається за необхідне передбачити право на оскарження внесення слідчими, прокурорами відомостей до ЄРДР про обставини, які свідчать про вчинення кримінального правопорушення, тобто містять склад злочину. Доцільним буде зобов'язати слідчого, прокурора складати постанову про внесення даних до ЄРДР, у якій необхідно описати обставини, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення як підстав для відкриття кримінального провадження. Така постанова на вимогу повинна вручатись учасникам кримінального провадження, які в подальшому зможуть оскаржити її в порядку, передбаченому ст. 303 КПК України щодо наявності обґрунтованих підстав для початку досудового розслідування.

Крім цього, однією з проблем реалізації права на захист є неможливість оскарження стороною захисту незаконного затримання. Виключне право держави на примус не у всіх випадках застосовується в чіткій відповідності до вимог КПК України.

За даними статистики лише в 2015 році органами досудового розслідування Національної поліції України в порядку ст. 208 КПК України затримано 11600 осіб.

Відповідно до ст. 208 КПК України уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках: 1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин; 3) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного

злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Враховуючи численні порушення прав затриманих у кримінальному провадженні внаслідок нехтування встановленим у п. 2 ч. 1 ст. 208 КПК України правилом «безпосередності» та «щойності», п. п. 1 та 2 ч. 1 ст. 208 КПК України не можуть бути достатнім правовим регулюванням порядку затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді в умовах, коли законодавчі норми застосовуються правоохоронними органами «у зручний спосіб».

Аналіз практики застосування положень ст. 208 КПК України, а також анонсовані заходами масової інформації гучні затримання високопосадовців свідчать про те, що КПК України використовується, по-перше, як інструмент залякування в руках окремих політичних еліт, а по-друге, слугує засобом досягнення політичних амбіцій, здобуття електорату шляхом створення ілюзорної боротьби зі злочинністю. Зараз стало нормою здійснювати затримання в порядку ст. 208 КПК України всупереч вимогам безпосередності після вчинення злочину та за відсутності умови наявності підстав, які свідчать про те, що особа щойно вчинила злочин. Як приклад, затримання службової особи державного підприємства «Одеська залізниця» за підозрою у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 364 КК України, який вчинено чотири роки тому, показує на всю країну за участю численним ЗМІ затримання голови Державної служби з надзвичайних ситуацій та його заступника, яке відбулося не під час вчинення злочину або замаху на його вчинення, чи щойно після його вчинення, а під час засідання Кабміну, затримання народного депутата України в стінах парламенту та одягненням спеціальних засобів (кайданок) на одіозного судді, якого НАБУ викрило в одержанні неправомірної вигоди.

Досить поширеною є практика, коли слідчим взагалі не забезпечується доставка затриманого до слідчого судді. Яскравим прикладом слугує справа одного з колишніх працівників спецпідрозділу «Беркут», доставку до

слідчого судді якого слідчий не забезпечував понад місяць. Крім того, зазначено було затримано на підставі ст. 208 КПК України майже через півтора роки після подій, в участі у яких звинувачують затриманого. Таким чином, вбачається грубе ігнорування слідчими суддями загальних обов'язків щодо захисту прав і свобод людини, зокрема під час затримання.

Згідно зі Спеціальною доповіддю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за результатами пілотного моніторингу застосування нового Кримінального процесуального кодексу України судами м. Києва, у 27,3 % випадків затримання особи без ухвали слідчого судді питання щодо строку доставлення до суду з моменту фактичного затримання особи суддями не досліджується. У 18,2% випадків затримана без ухвали слідчого судді особа доставляється з перевищенням 60-годинного строку доставлення до слідчого судді [7].

За положеннями КПК України право сторони захисту оскаржити незаконність затримання не передбачено. Адвокат вправі лише вимагати у прокурора перевірити обґрунтованість затримання (п.6 ч.3 ст.42 КПК). У випадку встановлення обставин, що дають підстави вважати затримання особи незаконним, захисник, керуючись вимогами ст. ст. 42, 206, 208 КПК України у праві звертатися з відповідною скаргою до слідчого судді, оскільки будь-яке позбавлення волі повинне здійснюватися не лише згідно з основними процесуальними нормами національного права, але також відповідати цілям статті 5 Європейської Конвенції з прав людини, тобто захищати людину від свавілля властей [6].

Механізм судового контролю за забезпеченням прав затриманого повинен бути таким, що забезпечує правомірну реалізацію прав затриманого у кримінальному провадженні, і передбачати такі процесуальні засоби, які були б здатні забезпечити реалізацію прав затриманого.

Вважаю, що відсутність права в адвоката оскаржити незаконність затримання зумовлює необхідність внесення змін до КПК України, передбачивши право сторони захисту

оскаржити незаконність затримання, а також автоматичний характер судового контролю. Отже, український законодавець повинен насамперед передбачити право сторони захисту оскаржити затримання, створити інститут автоматичної перевірки засобами судового контролю підстав та законності затримання, що не буде залежати від попередньої скарги або заяви затриманої особи у випадку неможливості її подачі з різних обставин. Тому необхідним кроком є посилення гарантій забезпечення прав затриманого у кримінальному провадженні: встановлення конкретних часових меж негайності доставлення затриманого до слідчого судді; пряма заборона на утримання затриманого протягом часу, що перевищує чітко встановлений для такого утримання; запровадження відповідальності за перевищення часових меж негайності доставлення затриманого до слідчого судді; пряма заборона на здійснення затримання, якщо про вчинення злочину стало відомо лише зі слів інших осіб, за відсутності явних ознак (слідів) кримінального правопорушення; допустимі методи і застосування сили при здійсненні затримання, а також обов'язок слідчого судді перевірити законність затримання, якщо таку перевірку вимагає провести затримана особа або її захисник.

Окремої уваги потребує питання можливості ознайомлення сторони захисту з матеріалами кримінального провадження в порядку ч.1 ст.221 КПК України, відповідно до якої слідчий, прокурор зобов'язаний за клопотанням сторони захисту, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, надати їм матеріали досудового розслідування для ознайомлення, за виключенням матеріалів про застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а також тих матеріалів, ознайомлення з якими на цій стадії кримінального провадження може зашкодити досудовому розслідуванню [2].

У практиці реалізації права на ознайомлення з матеріалами кримінального провадження виникають проблеми з отриманням доступу до результатів негласних слідчих (розшукових) дій, які на цій стадії процесу ще

не розтаємнені, однак використовуються органом досудового розслідування як підстави для проведення слідчих дій та отримання дозволів на проведення НСРД.

За змістом ч.1 ст.256 КПК України протоколи щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, аудіо- або відеозаписи, фотознімки, інші результати, здобуті за допомогою застосування технічних засобів, вилучені під час їх проведення речі і документи або їх копії можуть використовуватися в доказуванні на тих самих підставах, що і результати проведення інших слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування. При цьому особи, які проводили негласні слідчі (розшукові) дії або були залучені до їх проведення, можуть бути допитані як свідки.

За таких умов, неможливість ознайомлення сторони захисту з матеріалами НСРД до моменту їх розтаємнення порушує принцип змагальності та негативно впливає на досягнення завдань кримінального провадження. Зокрема, це стосується права заявити клопотання про допит осіб, які проводили НСРД, а також залучення експерта до проведення досліджень щодо використання технічних засобів фіксування інформації, які застосовувались при проведенні НСРД, дослідження аудіо-, відеоматеріалів та інформації, що міститься на носіях тощо.

Крім цього, відповідно до положень ч.3 ст.256 КПК України разі використання для доказування результатів негласних слідчих (розшукових) дій можуть бути допитані особи, з приводу дій або контактів яких проводилися такі дії. Тобто відсутність можливості ознайомлення з матеріалами НСРД на стадії досудового розслідування в порядку ст.221 КПК України унеможливує забезпечення повноти розслідування та належної реалізації прав сторони захисту, передбачених ст.42, 221 КПК.

Виходом з цієї ситуації може бути передбачення в КПК України обов'язку розтаємнення матеріалів НСРД впродовж певного строку з моменту проведення НСРД з метою надання можливості ознайомлення з ними сторони захисту. Виключно за таких умов,

буде дотримано принципу змагальності сторін та забезпечено реалізацію права на захист.

**Висновки.** Необхідність вирішення означених проблем вимагає системного підходу щодо питання прийняття рішення про внесення відомостей до ЄРДР, можливості оскарження початку досудового розслідування, а також ознайомлення з матеріалами негласних слідчих (розшукових) дій та запровадження порядку здійснення оскарження затримання, здійсненого в порядку ст.208 КПК України. Вирішення цих проблем на законодавчому рівні забезпечить гарантії прав та свобод громадян.

### Література

1. Конституція України.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254/96-в>
2. Кримінальний кодекс України.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
4. Аленін Ю.П. Початок досудового розслідування за КПК 2012 року/ Ю.П.Аленін // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.- №1.- 2013.- с.198-203.
5. Статистична інформація Генеральної прокуратури України.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=111482&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111482&libid=100820);
6. Європейська конвенція з прав людини. З поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів №11 та 14.- Електронний ресурс. -[Режим доступу]: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_UKR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf);
7. Щорічна доповідь Уповноваженого про стан додержання та захисту прав і свобод людини за 2015 рік.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/5515-qv-schorichna-dopovid-upovnovazhenogo-prostan-doderzhannya-ta-zaxistu-pr/>

### Summary

The article analyzes the problems of advocacy in criminal proceedings as one of the guarantees for ensuring the right to defense and legal assistance. Established that one of these is the impossibility of implementing powers defender in view of the absence of legislative regulation guarantees the right to protection at certain stages of criminal proceedings, a person who has committed a criminal offense allegedly known to law enforcement authorities, however, exercise their right to defense (claiming petitions, collecting evidence, review of materials, etc.) can not, because of its status is not defined.

An outlined that the introduction of information should be taught to YERDR Resolution and provide a right of appeal making investigators, prosecutors YERDR to information about the circumstances that indicate a criminal offense that includes the crime investigator obliged to draw up a resolution on the introduction of data to YERDR, which should describe the circumstances that indicate a criminal offense as grounds to initiate criminal proceedings, which upon request shall be awarded to participants of criminal proceedings and that in the future will be able to challenge it in the manner provided in Article 303 of the CPC of Ukraine on reasonable grounds to start pre investigation.

Given the numerous human rights violations during detention order st.208 Code of

Ukraine, the author proposed to provide right of the defense to challenge the detention, a college of automatic testing of judicial review of the grounds and legality of detention, which will depend on previous complaints or statements detainee in case of failure of supply of various circumstances, strengthening guarantees of detainee rights in criminal proceedings by setting specific time limits promptness bringing a detainee to the investigating judge; direct ban on detention for the time exceeding clearly established for such detention; introducing liability for exceeding time limits promptness bringing a detainee to the investigating judge; direct prohibition on implementation of arrest if the crime was to know only the words of others, in the absence of clear signs (traces of) a criminal offense; acceptable methods and the use of force in the exercise of detention and duty investigating judge to verify the legality of detention if such verification demands to the detained person or his counsel.

An argument on the need for a PDA predictions Ukraine rozstayemnennya material NSRD duty for a certain period of time of the NSRD with the aim of providing access to them by the defense.

Keywords: the defense, the suspect, the right to protection, illegal detention, review of materials, pre-trial investigation.

## КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ НЕЗАКОННОЇ ЛІКУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**СТЕЦИК Богдана Василівна - старший викладач кафедри кримінального права та процесу Львівського торговельно-економічного університету**

**УДК 343.**

*Стаття присвячена здійсненню незаконної лікувальної діяльності шляхом діяння, що спричинило тяжкі наслідки для життя та здоров'я особи пацієнта, кримінально-правова характеристика та встановлення понять "медичної діяльності", цілительського лікування та роль спеціального дозволу (ліцензії) у їхній діяльності.*

*Ключові слова: незаконна лікувальна діяльність, діяння, діяльність, лікувальна та медична діяльність, лікарювання, пацієнт, терапія, цілитель, дозвіл, спеціальний дозвіл.*

*The article is dedicated implementation illegal medical activities by deed which caused grave consequences for the life and health of the patient, criminal legal description, and establishment of the concept of «medical activity», healing treatment and the role of special permit (license) in their activities.*

*Key words: illegal medical activity, deed, activity, medical and treatment work, healing, patient, therapy, physician, permission, special permission.*

**Постановка проблеми.** Диспозиція ст. 138 КК не розкриває зміст поняття «лікувальна діяльність». Не містять цього поняття й інші нормативні акти. Слід, проте, відзначити, що оскільки кримінальні кодекси УРСР 1927 р. і 1960 р. містили статтю, яка передбачала відповідальність за незаконне лікарювання [11, 57; 7, 125–131], по суті спрямовану на боротьбу з тими ж самими порушеннями у сфері медичної діяльності, що і ст. 138 КК України 2001 р., встановити зміст даного поняття можна і шляхом аналізу терміна «лікарювання».

**Стан дослідження.** У науковій літературі переважала думка, згідно з якою поняттям «лікарювання» охоплюються дії з надання медичної допомоги, надання рекомендацій з приводу лікування, медичного огляду пацієнтів і призначення лікування за допомогою, зокрема, лікарських препаратів, лікарських трав і настоїв з них, дієти або спеціальних фі-

зичних вправ тощо. У спеціальних роботах, присвячених питанням правового регулювання медичної діяльності і відповідальності медичних працівників, лікарювання визначалося як «лікування хвороб якими б то не було способами» [14, 54], як надання лікарської допомоги (визначення діагнозу, призначення курсу лікування, складання рецептів тощо). Подальший аналіз точок зору з вказаного питання дозволяє стверджувати, що більшість учених додержувалася погляду, згідно з яким лікарювання — це дії, що включають консультування, діагностику, профілактику, лікування і реабілітацію [10, 59; 9, 49; 13, 437].

**Метою даного дослідження** є встановлення, характеристика та розгляд діянь щодо здійснення та відповідальності за лікування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Стаття 138 КК встановлює відповідальність за заняття лікувальною діяльністю без спеціального дозволу, здійснюване особою, яка не має належної медичної освіти, якщо

це спричинило тяжкі наслідки для хворого. З урахуванням того, що в диспозиції статті говориться не про лікування, а про лікувальну діяльність, можна припустити, що йдеться лише про один аспект лікування — лікування. Медична література визначає термін «лікування» або «терапія» як сукупність дій, що мають за мету усунення причини хвороби (каузальна терапія); вплив на процеси розвитку хвороби з метою їх переривання або послаблення; ліквідацію обтяжливих для хворого проявів хвороби; відновлення функцій, порушених хворобою, або заміщення їх [8, 11]. У даному випадку йдеться про так зване «вузьке» визначення лікувальної діяльності, оскільки будь-який із зазначених напрямів терапевтичної (лікувальної) діяльності виконує тільки вузько утилітарне завдання. Іншими словами, якщо йдеться про усунення причин хвороби (каузальна терапія), то під такою діяльністю слід розуміти, наприклад, тільки дії, спрямовані на видалення отрути з організму, оскільки вона є причиною хвороби, усунення невротизуючого стресорного чинника, оскільки він є причиною неврозу, тощо. Тобто така діяльність — це діяльність «за фактом», і її не можна змішувати або ототожнювати, наприклад, з профілактикою захворювань. Тому поняття «лікувальна діяльність», з погляду медицини, не включає всі аспекти діагностики (адже можлива діагностика і здорової особи), консультування і профілактику захворювань, у зв'язку з чим паралельно з питанням про поняття «лікувальна діяльність» ставиться питання і про її обсяг.

Аналіз ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я [1] дозволяє зробити висновок про те, що лікувальна діяльність є різновидом медико-санітарної допомоги. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Основ медико-санітарна допомога — це «комплекс спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшенню здоров'я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на ранню діагностику, допомогу особам з гострими і хронічними захворюваннями та реабілітацію хворих та інвалідів» [1]. Як бачимо, наведене визначення не містить прямої відповіді на поставлене питання. Разом з тим подальший аналіз ст. 3 Основ законодав-

ства України про охорону здоров'я показує, що медико-санітарна допомога включає такі види діяльності: а) профілактичні і лікувальні заходи; б) послуги медичного характеру; в) здійснення інших функцій на основі професійної діяльності медичних працівників. Лікувально-профілактичні заходи, які є основною частиною медико-санітарної допомоги населенню, включають кваліфіковане консультування, діагностику, профілактику і лікування захворювань [1]. На відміну від них, надання послуг медичного характеру і здійснення інших функцій на основі професійної діяльності медичних працівників передбачають діяльність, безпосередньо не пов'язану з діагностикою, лікуванням і профілактикою захворювань (медико-генетична допомога населенню, медико-біологічні експерименти на людях, донорство крові та її компонентів, застосування методів стерилізації, добровільне штучне переривання вагітності, зміна (корекція) статевої належності, проведення медико-соціальної експертизи втрати працездатності, військово-лікарська експертиза, судово-медична і судово-психіатрична експертизи, патологоанатомічні розтини, альтернативна медична експертиза та ін.) [1], у зв'язку з чим така діяльність не може бути визнана лікувально-профілактичною, але це не означає, що вона не може розглядатися як медична.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що законодавче визначення лікувальної діяльності надається через поняття «лікувально-профілактична допомога» і відповідно є значно ширшим, ніж медична діяльність. Разом з цим диспозиція ст. 138 КК встановлює кримінальну відповідальність саме за незаконну лікувальну діяльність, що припускає як мінімум необхідність виділення цього поняття із законодавчого визначення лікувально-профілактичної допомоги, оскільки поняття лікувальної діяльності не може будуватися на ототожненні термінів «лікувальна діяльність» і «лікувально-профілактична допомога». Як видається, законодавець, встановлюючи відповідальність за незаконну лікувальну діяльність, переслідував мету захистити життя і здоров'я особи від некваліфікованих дій, пов'язаних саме з безпосередньою дією на організм пацієнта, оскільки подібний вплив, по суті, є найвимогливішим щодо механізму його здійснення і

у зв'язку з цим найнебезпечнішим у разі некваліфікованого його здійснення. Гадаємо, не викликає сумніву той факт, що якщо сама по собі неправильна діагностика або консультування лише створює вірогідність спричинення шкоди життю або здоров'ю пацієнта, то неправильне лікування зумовлює реальну можливість, а у деяких випадках і неминучість спричинення такої шкоди. У разі ж, коли неправильна діагностика або консультування зумовили і неправильне лікування, такі дії виступають лише частиною лікувальної діяльності і мають відповідно оцінюватися в комплексі з нею. Іншими словами, лікування у своєму вузько утилітарному значенні найближче стоїть до спричинення шкоди вказаним благам пацієнта, що і зумовлює необхідність встановлення кримінальної відповідальності за його здійснення некваліфікованими суб'єктами.

Важливим для даного поняття є і його співвідношення з поняттям «медична діяльність».

З огляду на передбачене чинним законодавством визначення «медична практика» поняття «медико-санітарна допомога» і «медична діяльність» є синонімами. Проте, як вже було показано, лікувальна діяльність є лише різновидом медико-санітарної допомоги. У зв'язку з цим не можна ототожнювати поняття «медична діяльність» і «лікувальна діяльність». Перше поняття набагато ширше і в даному випадку є родовим відносно другого.

Таким чином, можна зробити попередній висновок про те, що під лікувальною діяльністю слід розуміти спеціальні дії, спрямовані на лікування пацієнта, тобто на усунення патологічних процесів, або відновлення порушеної функції організму пацієнта, які є різновидом медико-санітарної допомоги і відповідно видом медичної діяльності.

Диспозиція ст. 138 КК вказує на «заняття діяльністю» як обов'язкову ознаку об'єктивної сторони даного діяння, що зумовлює необхідність кримінально-правового аналізу цієї конструкції.

Діяльність — «складна сукупність процесів, об'єднаних загальною спрямованістю на досягнення бажаного результату, який слугує рушійною силою даної діяльності, наочним виразом потреби, що підлягає задоволенню, і результатом цієї діяльності» [15, 15]. У на-

уці кримінального права термін «діяльність» зазвичай згадується при аналізі поняття «діяння», а саме такого його різновиду, як «дія». При цьому відносно змісту даного поняття думки авторів розходяться. На думку більшості вчених, діяльність — це різновид так званої «складної дії»: сукупність або система актів, рухомих єдиним мотивом і здійснюваних протягом певного часу.

Як уже наголошувалося, діяння, передбачене ст. 138 КК, сформульоване в законі як злочин з матеріальним складом. Стосовно даного питання це означає, що та або інша форма лікувального впливу набуває всіх ознак об'єктивної сторони діяння, передбаченого ст. 138 КК, лише з того моменту, коли незаконна лікувальна діяльність об'єктивувалася в негативному результаті, описаному в законі терміном «тяжкі наслідки для хворого». Подальший розвиток патологічних процесів, викликаних неправильним лікуванням, слід визнати продовженням об'єктивної сторони цього злочину, яке часто вже не залежить від волі суб'єкта і охоплюється поняттям причинного зв'язку між дією і наслідком. Тому даний злочин визнається закінченим з моменту настання вказаних у законі наслідків. При цьому слід враховувати, що специфіка (особливість) об'єктивної сторони цього матеріального складу полягає в тому, що незаконна лікувальна діяльність може визнаватися закінченим злочином не лише з моменту закінчення (завершення) винним усього комплексу лікувальних дій (процедур, маніпуляцій), які привели до настання зазначених у законі наслідків, а й навіть у випадках виконання суб'єктом лише частини таких лікувальних заходів, за умови, що злочинні наслідки настали раніше, ніж була завершена в повному обсязі сама незаконна лікувальна діяльність.

Порядок здійснення лікувальної діяльності для лікарів та інших представників медичного персоналу зводиться до:

1) право на лікувальну діяльність у межах, визначених законодавством про охорону здоров'я, мають такі представники медичного персоналу, як лікар, фельдшер, акушер, медична сестра [12; 187];

2) для реалізації права на заняття лікувальною діяльністю як виду господарської діяльності необхідно одержати ліцензію [1]. Якщо такого роду діяльність здійснюється в



межах медичної установи, то для заняття нею достатньо відповідного свідоцтва про наявність спеціальної медичної освіти, а ліцензію повинна мати вже сама ця медична установа. Інакше кажучи, в цьому випадку для медичного працівника одержання персонального дозволу не потрібне, оскільки наявність у нього відповідної освіти є єдиною умовою для зарахування його на роботу до медичної установи.

Якщо йдеться про цілителів, то вживаний у диспозиції ст. 138 КК термін «спеціальний дозвіл», по суті, може помилково тлумачитися як вимога наявності у цієї категорії суб'єктів злочину належної освіти (кваліфікації), а не дозвільного документу на право заняття певною (цілительською, тобто лікувальною) господарською діяльністю. У той же час у диспозиції ст. 138 КК як на одну з умов, що характеризують суб'єкта злочину, прямо вказується на відсутність належної освіти. Ось чому, з метою усунення термінологічної плутанини, і можливого помилкового тлумачення цієї ознаки, що можуть виникнути у зв'язку з цим, слід доповнити диспозицію ст. 138 КК вказівкою на відсутність у суб'єкта не просто спеціального дозволу, а ліцензії.

Лікувальна діяльність, таким чином, повинна здійснюватися тільки за наявності ліцензії [3] і відповідно до ліцензійних умов. Ліцензійні умови у свою чергу вимагають: а) здійснення лікувальної діяльності лише за наявності ліцензії; б) наявності спеціальної освіти і відповідності єдиним кваліфікаційним вимогам; в) виконання спеціальних вимог, найважливішою з яких є здійснення лікувальної діяльності тільки за тими спеціальностями (напрямами діяльності), які вказані в ліцензії відповідно до Номенклатури лікарських спеціальностей і Номенклатури спеціальностей молодших фахівців [3] (не можна лікувати хвороби і застосовувати методи лікування, не дозволені для даної спеціальності). Залежно від категорії, до якої належить суб'єкт ліцензійної діяльності (медичний працівник, цілитель), законодавцем передбачена і низка додаткових вимог [2].

З урахуванням цього всі порушення порядку заняття лікувальною діяльністю можна розділити на дві групи: а) здійснення лікувальної діяльності без ліцензії; б) здійснення лікувальної діяльності за наявності ліцензії, але з порушеннями ліцензійних умов.

Найбільш поширені (характерні) порушення, що допускаються цілителями, виражаються в здійсненні незаконної лікувальної діяльності: 1) без «спеціального дозволу» і ліцензії; 2) без «спеціального дозволу», але з ліцензією, однак одержаною на право заняття іншим видом діяльності; 3) без ліцензії; 4) з ліцензією і «спеціальним дозволом», але з порушенням ліцензійних умов.

Що ж до порушень, які допускаються медичними працівниками і охоплюються ознакою «заняття лікувальною діяльністю без спеціального дозволу», то вони полягають, як правило, в здійсненні такої діяльності без ліцензії на її провадження. Це виражається в проведенні так званих «паралельних прийомів» у державних лікувальних установах, коли лікар, приймаючи хворих безкоштовно по талонах, неофіційно веде і платний прийом, на якому (за певну плату) пропонує ширший спектр лікувальних послуг. Залежно від наявності або відсутності належної освіти та інших умов така діяльність може тягти за собою відповідальність за ст. ст. 138, 202 КК або ст. 164 КпАП.

Слід зазначити, що порушення ліцензійних умов цілителями і медичними працівниками може полягати в занятті такими видами лікувальної діяльності, на які у них не тільки немає ліцензії, а й у разі, коли претендувати на одержання її, вони взагалі не мають права. Наприклад, цілителям заборонено лікувати онкологічні, інфекційні захворювання, СНІД, ускладнення вагітності, лікувати пацієнтів, хворих на наркоманію, психічно хворих, давати висновок про стан психічного здоров'я; заборонені хірургічні втручання, аборти, масові сеанси з використанням гіпнозу та інших методів біоенергетичного впливу тощо.

Згідно з чинним законодавством під час цілительського лікування контролюючий лікар повинен бути присутнім на прийомі разом з цілителем. Особливу небезпеку викликають факти масових сеансів з використанням гіпнозу та інших методів біоенергетичного впливу, які проводяться під виглядом загальноосвітніх лекцій, творчих зустрічей, семінарів і под. Так, у грудні 2004 р. під час сеансу А. М. Кашпіровського двоє хворих померло, а на третій день з «творчої зустрічі» в лікарню була доставлена пацієнтка з важким епілептичним нападом. За попередніми даними, смерть потерпілих сталася від серцевого

нападу. Черкаська міська прокуратура винесла розпорядження про припинення сеансів «зцілення» [4].

Особливе місце посідають факти, коли під виглядом проповідування релігійних віровчень проводяться сеанси масового цілительства з використанням гіпнозу та інших методів психічного і біоенергетичного впливу. Переважно така діяльність тісно пов'язана з проблемою так званих деструктивних культів (сект). Особливістю діяльності цих організацій у рамках досліджуваного питання є те, що багато в чому частиною їх культу є духовне і фізичне «омолодження», «переродження», «зцілення» членів цих сект, що фактично виражається в застосуванні особливих методів колективної психотерапії — нейролінгвістичного кодування (зомбування). З метою забезпечення найбільшого «ефекту» адепти сект часто забороняють їх членам звертатися до офіційної медицини, до лікарів. У травні 2007 р. у результаті перевірки діяльності вінницької цілительки С. були виявлені такі порушення: а) факт проведення масових сеансів, розрахованих на масову аудиторію, в порушення ч. 3 ст. 32 Основ законодавства України про охорону здоров'я; б) під час проведення сеансів контролюючий лікар був відсутній, необхідна документація не велася, чим було порушено п. п. 4., 1. 1, 1. 4., 2. 1., 2. 2., 2. 3. «Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність у галузі народної та нетрадиційної медицини». Перевіркою встановлено, що масові сеанси із застосуванням елементів гіпнозу проводилися під виглядом колективної молитви з метою зцілення. На сеансі були присутні діти і хворі з розладами психіки і поведінки, в яких під час сеансу (так званого «вчитування») спостерігалися різного ступеня прояву дисоціативні розлади психіки [6].

**Висновки.** З наведеного вище можна діяти наступних висновків:

1. Незаконною є лікувальна діяльність, яка здійснюється: а) з порушенням встановленого законом спеціального порядку (наприклад, цілительська діяльність без контролю з боку лікаря); б) із здійсненням таких видів лікувальної діяльності, щодо яких є спеціальна заборона.

2. Така діяльність також заподіює шкоду життю або здоров'ю пацієнта.

3. Проте хоча така діяльність і є такою, але зараз переважно карається: а) або як звичайний злочин проти життя і здоров'я; б) або як господарський злочин (заняття забороненими видами господарської діяльності).

4. Доцільно внести низку змін і доповнень до ст. 138 КК, з тим щоб на підставі цієї норми належним чином оцінювати ступінь суспільної небезпечності діяльності осіб, які займаються видами діяльності, що становлять собою підвищену небезпеку для життя або здоров'я пацієнтів. На мій погляд, такі зміни доцільно сформулювати у вигляді окремої частини ст. 138 КК наступного змісту: «заняття лікувальною діяльністю відносно якої встановлена спеціальна заборона, або в порушення умов ліцензування, якщо ці дії спричинили смерть пацієнта або інші тяжкі наслідки для його здоров'я».

#### Список використаних джерел:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я. Закон України від 19. 11. 1992 р. № 2801-ХІ. Відомості Верховної Ради України. 1992, № 2801-ХІ. Ст. 3.

2. Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність в галузі народної та нетрадиційної медицини. Затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 11. 02. 1998 р. № 36. Бюл. законодавства і юрид. практики України. 1998, № 7, Ст. 482.

3. Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності. Постанова Кабінету Міністрів України від 20. 11. 2000 р. № 1719. Відомості Верховної Ради України. 2014, № 47, Ст. 2035.

4. Про контроль за здійсненням незаконної медичної діяльності у галузі народної і нетрадиційної медицини. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19. 06. 2003 р. № 267. 36. нормат. -директ. документів з охорони здоров'я. 2003, №6, Ст. 195.

5. Про лікарські засоби. Закон України від 04. 04. 1996 р. № 123/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 2013, № 22, Ст. 86.

6. Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини проти безпеки виробництва. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.06.2009 № 7. Вісник Верховного Суду України . 2013, № 7, Ст. 2.

7. Бородин С. В. Квалификация преступлений против жизни. С. В. Бородин. М. Юрид. Лит. 1977, 240 с.
8. Горелик И. И. Квалификация преступления, опасных для жизни и здоровья. И. И. Горелик. Мн. Выш. шк. 1973, 319 с.
9. Загородников Н. И. Преступления против жизни по советскому уголовному праву. Н. И. Загородников. М. Юрид. лит. 1961, 278 с.
10. Кримінальне право України. Загальна частина. Підручник. М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін.; За ред. проф. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 2-е вид., перероб. і доп. К. Юрінком Інтер. 2004, 480 с.
11. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар. Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. За заг. ред. В. Т. Малярєнка, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 4-е вид. перероб. та доп. Х. ТОВ «Одіссей». 2010, 1152 с.
12. Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность. Н. Ф. Кузнецова. М. Изд-во Москов. ун-та. 1969, 232 с.
13. Магарін М. С. Суб'єкт злочину за новим кримінальним законодавством України. Моногр. М. С. Магарін, Д. В. Бараненко; Під ред. проф. Є. Л. Стрельцова. Одеса. Астропринт. 2001, 104 с.
14. Мальцев В. В. Проблема уголовно-правовой оценки общественно опасных последствий. В. В. Мальцев. Саратов. Изд-во Саратов. ун-та. 1989, 192 с.
15. Музика А. А. Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. А. А. Музика. К. Логос. 1998, 324 с.

## СВОЕВРЕМЕННОСТЬ И РАЗУМНЫЙ СРОК СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА КАК КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**ДЖАВАДОВ Хикмет Аловсат оглы - кандидат юридических наук, научный сотрудник, докторант Института государства и права им. В.М.Корецкого НАН Украины**

*Статья посвящена исследованию влияния времени, затраченного на гражданское судопроизводство, на его эффективность. Автор исходит из того, что фактор времени имеет значение для характеристики ресурсоемкости судопроизводства, которая, в свою очередь, в значительной мере определяет его эффективность. Рассматривается проблема разумного срока судебного разбирательства и обосновывается его значение в качестве критерия установления случаев, в которых эффективность судопроизводства не достигнута ввиду чрезмерной длительности процесса. Анализируется понятие оптимального процессуального срока, определяемого автором как необходимый и достаточный промежуток времени для судебного разбирательства дела (его части).*

*Ключевые слова: гражданское судопроизводство, процессуальный срок, разумный срок судебного разбирательства, оптимальный процессуальный срок, эффективность судопроизводства.*

*Article is devoted to research of influence of time spent for civil legal proceedings for its efficiency. The author recognizes that a factor of time matters for the characteristic of resource intensity of legal proceedings which, in turn, considerably defines its efficiency. The problem of reasonable term of judicial proceedings is considered and its value as criterion of establishment of cases in which efficiency of legal proceedings isn't reached in view of the excessive duration of process locates. The concept of the optimum procedural term determined by the author as a necessary and sufficient period for judicial proceedings of business (its part) is analyzed.*

*Keywords: civil legal proceedings, procedural term, reasonable term of judicial proceedings, optimum procedural term, efficiency of legal proceedings.*

Гражданское судопроизводство представляет собой процесс, протяженный во времени. К сожалению, иногда длительность судебного разбирательства становится фактором, искажающим саму сущность правосудия. Время, будучи сопряжено с неизбежным изменением жизненных обстоятельств, весьма актуальной для Украины инфляцией и другими факторами, влияет на ценность искомого блага для сторон правового спора. Не последнее значение имеет накопление временных трудностей и пребывание в состоянии правовой неопределенности. Поэтому время представляет собой своеобразный ресурс, поглощаемый гражданским

судопроизводством. Соответственно, фактор времени имеет значение для характеристики ресурсоемкости судопроизводства, которая, в свою очередь, в значительной мере определяет его эффективность.

Ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Ученые подчеркивают, что от своевременности осуществ-

вления правосудия по гражданским делам зависит реальность защиты субъективных прав и интересов, поскольку оперативность благотворно влияет на установление истины, сближая судебное познание с подлежащими установлению и имевшими место в прошлом фактами [1, с. 5].

Как ресурс, потребляемый судопроизводством, время требует соответствующего доктринального осмысления и разработки, адекватного отображения в законодательстве, практического соблюдения. Основной правовой категорией, через которую получает правовое регулирование время в качестве ресурса судопроизводства, является понятие процессуальных сроков. Именно сроки представляют собой процессуальное выражение времени, затраченного на судопроизводство. Заметим, что для оценки судопроизводства с позиций вовлеченных в него ресурсов, понятие процессуальных сроков является лишь частично удовлетворительным, так как не охватывает временные затраты на подготовку к участию в судебном заседании, не дает представления об общем времени, затраченном всеми участниками процесса. Однако, именно понятие процессуальных сроков составляет основу исследования влияния временных затрат, сопряженных с гражданским судопроизводством, на его эффективность.

Вопрос процессуальных сроков исследуется в науке гражданского процессуального права. В частности, этой теме непосредственно посвящены работы таких авторов, как О. В. Андрийчук, Г. П. Буджинскас, Е. В. Исаевой. Кроме того, проблемы сроков касаются в своих исследованиях С. Ф. Афанасьев, С. А. Короед, А. Г. Мусаева, Н. Ю. Сакара, Е. А. Царегородцева, Т. А. Цувина и другие ученые. Однако, не все ее аспекты получили надлежащее освещение. Так, целью этой статьи является исследование временных затрат на судопроизводства в контексте его эффективности.

Учеными предлагаются различные понятия процессуальных сроков. Так, Г. П. Буджинскасом процессуальный срок определяется как юридическая форма отражения объективного течения времени, которая служит его измерителем на основе определения моментов или

временных отрезков, в рамках которых должно быть рассмотрено дело или совершено какое-либо действие, начиная со стадии возбуждения гражданского дела и кончая стадией исполнения принятого решения [1, с. 6].

О. В. Андрийчук полагает, что под гражданским процессуальным сроком следует понимать установленный в нормах гражданского процессуального закона и/или судом и исчисляемый годами, месяцами или днями промежуток времени, который определяется точными календарными датами или указанием на событие, которое должно неизбежно наступить, и с которым ГПК связывает возможность или необходимость совершения судом и участниками гражданского процесса процессуальных действий, а его окончание (пропуск) может иметь негативные последствия для лиц, участвующих в деле [2, с. 6]. Похожий подход к определению понятия сроков поддерживается и Е. В. Исаевой [3, с. 8 – 9].

Заметим, что ученые, исследуя процессуальные сроки, говорят, прежде всего, об установленных в законе промежутках времени. Однако, при рассмотрении эффективности судопроизводства акцент переносится на реально затраченное время, что расширяет сферу исследования за счет вопросов объективной обоснованности законодательно установленных сроков, их соответствия целям и задачам судопроизводства, а также проблем соблюдения сроков, причин и последствий их нарушения.

Процессуальные сроки рассмотрения гражданских дел должны быть объективно обусловлены. Иначе говоря, сроки совершения процессуальных действий должны соответствовать характеру процессуальных действий, их сложности, количеству субъектов, условиям совершения и другим факторам, имеющим значение. Предусмотренный в законодательстве срок должен быть необходимым и достаточным – ни слишком продолжительным, ни слишком кратким. Таким образом, темпоральная организация судопроизводства предполагает установление в законодательстве модели хронометража процесса рассмотрения и разрешения гражданского дела.

Регламентация процессуальных сроков представляет собой достаточно гибкую систе-

му, в которой существуют общие и частные сроки; сроки, установленные судом и установленные для суда; сроки императивные и диспозитивные и т.д. По этому поводу О. В. Рожнов замечает, что одни сроки оказывают непосредственное влияние на оперативность правосудия по гражданским делам, а другие лишь обеспечивают ее [4, с. 4]. Не оспаривая выводов ученого, подчеркнем, что лишь системное регулирование процессуальных сроков, сочетающее в себе постоянные элементы с изменяемыми, охватывающее как весь процесс полностью, так и его отдельные элементы, воздействующее на суд и на иных участников судопроизводства способно обеспечить рациональное использование временного ресурса.

Ученые, исследующие нормативную регламентацию процессуальных сроков, предпринимают попытки определения доминанты их регулирования. В качестве таковой указывается на быстроту, своевременность, оперативность, процессуальную экономию, разумные сроки рассмотрения.

Не вызовет сомнений утверждение о том, что судопроизводство по гражданскому делу должно быть завершено в максимально сжатые сроки. Однако, такие сроки должны быть достаточными для справедливого судебного рассмотрения. Поэтому в научной литературе идея ускорения судопроизводства сопровождается замечаниями о необходимости обеспечить его справедливость. Так, Е. А. Царегородцева подчеркивает, что судопроизводство оптимальное, видимо, предполагает достижение в совокупности оперативности и качества судопроизводства. Отсюда оптимизация предполагает обязательное сохранение баланса своевременности рассмотрения и разрешения дела (временной параметр) и качества судебных актов (качественный параметр) [5, с. 37]. Другие ученые приходят к выводу, что основная задача, которая стоит перед всеми современными государствами, – реформировать систему управления правосудия по гражданским делам так, чтобы сделать судопроизводство более гибким и оперативным, одновременно сохранив высокий качественный уровень правосудия и гарантии, предоставляемые участникам процесса [6, с. 251]. По верному замечанию С. Ф. Афанасьева, име-

ет значение оптимальное равновесие между продолжительностью судопроизводства, законностью и обоснованностью решения органа правосудия, так как складывается ситуация, когда качество разрешения гражданских дел приносится в жертву скорости их рассмотрения судом [7, с. 21].

Соответственно, стремление уменьшить процессуальные сроки ограничивается необходимостью обеспечить справедливость судопроизводства, которая требует предоставить участникам процесса достаточно времени для того, чтобы стороны смогли представить свою позицию, а суд смог установить действительные обстоятельства дела и принять законное и обоснованное решение. Оптимизация модели судопроизводства возможна на основании баланса между сокращением сроков и обеспечением полноты судебных гарантий. Поэтому мы присоединяемся к тем авторам, которые утверждают, что быстрота судебного рассмотрения не является доминантой регулирования сроков и не может восприниматься как критерий эффективности судопроизводства.

Проблема установления адекватного соотношения быстроты судебного разбирательства и правильности разрешения гражданских дел находит отражение в конструкции разумного срока судебного разбирательства. Этот концепт основан на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод, разработан в практике Европейского суда по правам человека и привнесен в отечественную правовую систему. Конструкция разумных сроков весьма подробно исследуется учеными. Однако, исследование разумных сроков судебного разбирательства в контексте эффективности судопроизводства не является самостоятельным объектом внимания и лишь косвенно освещается в юридической науке, а категория разумного срока получает разнообразное толкование в системе процессуальных отношений.

Например, Н. Ю. Сакара приходит к выводу, что разумный срок судебного разбирательства является существенным элементом доступности правосудия по гражданским делам [8, с. 9].

В свою очередь, Т. А. Цувина утверждает, что доступность правосудия является показа-

телем эффективности судопроизводства, связанным с реализацией отдельных элементов права на суд, а именно: доступа к суду и разумностью сроков судебного разбирательства [9, с. 3].

О. В. Андрийчук полагает, что разумный срок – это совокупность процессуальных сроков, установленных процессуальным законом для справедливого, беспристрастного и своевременного разрешения дела с целью защиты затронутых, непризнанных или оспоренных прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц, интересов государства без необоснованных промедлений [2, с. 6].

Т. В. Чечеткина полагает, что разумный срок выступает своеобразным «процессуальным средством», которое защищает участников процесса от «судебного произвола» и «волокиты» [10, с. 30].

По мнению А. Г. Мусаевой, разумный срок судопроизводства представляет собой особую разновидность срока в рамках законодательно определенных периодов времени, отведенных для производства по судебному делу во всех стадиях, включая время для совершения процессуальных действий и для принятия процессуальных решений [11, с. 9].

Понятие разумного срока направлено на оценку длительности судебного разбирательства, причем как в контексте нормативного установления сроков, так и времени, необходимого на практике.

В практике Европейского суда разумный срок призван дать оценку усилиям государства по соблюдению прав человека, т.е. констатировать тот факт, что государством исполнен необходимый минимум принятых на себя обязательств. Разумность срока представляет собой категорию оценочную, зависящую от различных критериев, к которым прежде всего относятся: а) сложность дела; б) последствия несоблюдения разумного срока для заявителя; в) оперативность работы внутригосударственных органов; г) собственное поведение заявителя [8, с. 119 – 125]. Однако, разумный срок воплощает в себе грань, предел, разделяющий соблюдение права на справедливое судебное разбирательство и его нарушение. Таким образом, посредством категории разумного срока

судебного разбирательства возможно отделить те случаи, в которых справедливое судебное разбирательство не состоялось ввиду чрезмерной длительности процесса. Следовательно, в этих случаях судопроизводство не было эффективным.

Однако, категория разумного срока судебного разбирательства не позволяет оценить длительность судебного разбирательства с позиций эффективности использования такого ресурса как время. Особенности ее таковы, что ситуация получает категоричную оценку: был срок разбирательства разумным или нет. Само по себе соблюдение разумного срока не свидетельствует о том, что судебное разбирательство было своевременным. Так, в литературе приводятся примеры дел из практики Европейского суда, в которых большая длительность рассмотрения какого-либо дела означает, что по нему нарушен разумный срок. В решении по делу Претто против Италии 8 декабря 1983 года Европейский Суд заметил, что «... хотя этих задержек можно было бы, вероятно, избежать, они недостаточно серьезны, чтобы обосновать вывод о чрезмерной длительности судебного разбирательства в целом. Таким образом, дозволяемый порог не был перейден» [12].

Учитывая правовую природу и историю формирования содержания категории «разумный срок судебного разбирательства», мы полагаем, что она ориентирована, прежде всего, на оценку исполнения Конвенции о защите прав и основных свобод. В то же время эффективность гражданского судопроизводства требует более высоких стандартов. Поэтому понятие разумного срока судебного разбирательства способно исполнить роль критерия установления явной неэффективности гражданского судопроизводства, однако для объемной и полной оценки роли времени, затраченного на судопроизводство, для квалификации его эффективности как достаточной, высокой или низкой, понятие разумного срока не является достаточно гибким.

Наряду с разумным сроком судебного разбирательства для оценки времени, затраченного на судопроизводство, используются такие категории, как своевременность, оперативность, процессуальная экономия. Указанные

понятия имеют некоторые отличия в содержании и объеме, однако реализуют общий подход к оценке времени, затраченного на судебное разбирательство. Полагаем, что различие в использовании указанных терминов в контексте нашей работы не столь принципиально, однако наиболее приемлемой мы считаем такую характеристику, как своевременность.

Ученые говорят о значении указанных характеристик для эффективности судопроизводства. Например, С. А. Короед полагает, что процессуальная экономия, как категория, характеризующая состояние гражданского процессуального регулирования и результаты судебной процессуальной деятельности рассмотрения конкретного гражданского дела, находится в тесной диалектической связи с эффективностью гражданского судопроизводства, будучи одной из важных предпосылок последней, оказывает непосредственное влияние на качество правосудия в гражданских делах [13, с. 131]. По мнению О. В. Рожнова, оперативность трактуется как неотъемлемое требование достижения эффективности правосудия, способного обеспечить стандарты судебной защиты прав человека [4, с. 4]. Несомненно, следует поддержать цитируемые и подобные выводы и подчеркнуть, что своевременность судебного разбирательства требует более пристального внимания в русле развития эффективности модели гражданского судопроизводства.

В свою очередь, отметим, что время, потраченное на судебное разбирательство, включается в цель и результат судопроизводства, воздействуя на соответствующие аспекты их содержания. Значительная длительность судебного разбирательства, превышающая разумные сроки, приводит к обесцениванию полученного результата, недостижению поставленной цели. Но и при отсутствии превышения пределов разумного срока судебного разбирательства, длительность судопроизводства влияет на эффективность судопроизводства. При достижении цели судопроизводства оно может считаться эффективным лишь в том случае, если было своевременным.

По нашему мнению, критерием своевременности, а через нее и эффективности гражданского судопроизводства, является опти-

мальный срок судебного разбирательства. Оптимальный срок представляется нам как необходимый и достаточный промежуток времени для судебного разбирательства дела (его части). Продолжительность оптимального срока судебного разбирательства является величиной изменчивой, зависимой от множества факторов: состояния экономики, развития судебной системы, уровня правовой культуры, нагрузки на суды, категории дела и т.д. В то же время, в отличие от разумного срока судебного разбирательства, установление которого зависит и от поведения сторон, и от действий суда, т.е. от субъективных факторов, действующих в конкретном деле, оптимальный срок судебного разбирательства является объективным, обобщенным, усредненным показателем. Конструкция оптимального срока судебного разбирательства находит отражение в гражданском процессуальном законодательстве, становится основой нормирования процессуальных сроков.

Поэтому мы полагаем, что процессуальное законодательство для закрепления модели своевременного судебного разбирательства требует разработки на основании тщательного изучения проблемы длительности тех или иных процессуальных сроков; последовательного воплощения соответствующих результатов в системе норм, предусматривающих не только собственно процессуальные сроки, но и гарантии их соблюдения; согласования с иными элементами как гражданского процессуального законодательства, так и правовой системы в целом.

Следующим аспектом достижения своевременности судебного разбирательства является реализация нормативной модели в судебной практике, т.е. соблюдение установленных в законе оптимальных сроков. Несоблюдение сроков может свидетельствовать о некоторых недостатках нормативной модели, однако может иметь место и как субъективный фактор, требующий соответствующего реагирования. В свою очередь, нормотворчество должно стремиться к такому регулированию, которое бы сводило возможность нарушения сроков к минимуму, делая нарушение невыгодным. При этом первоочередное значение имеет анализ



причин нарушения сроков и выработка мер, направленных на их устранение. Однако, соблюдение оптимальных сроков требует также организационных мер, мер дисциплинарного воздействия и т. д.

Таким образом, оценивая роль длительно-сти судебного разбирательства в эффективности гражданского судопроизводства, мы приходим к выводу о том, что превышение разумного срока судопроизводства обуславливает его неэффективность, а несоответствие оптимальному сроку судебного разбирательства ведет к снижению эффективности. При этом возможна неэффективность нормативной модели судопроизводства – когда в законодательстве представлен необоснованный подход, либо нормативное закрепление непоследовательно и т.п. Неэффективность правоприменения, в свою очередь, имеет место когда потенциально эффективная правовая модель реализуется с нарушениями.

#### Литература:

1. Бужинский Г. П. Процессуальные сроки в советском гражданском судопроизводстве. Автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 / Бужинский Гингаутас Пятрович. Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. М., 1987, 21с.
2. Андрійчук О. В. Процесуальні строки у цивільному процесі України. Автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.03 / Андрійчук Оксана Василівна. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2009, 21с.
3. Исаева Е. В. Процессуальные сроки в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве. Автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.15 / Исаева Елена Владимировна. Институт государства и права Российской академии наук. М. 2004, 32с.
4. Рожнов О. В. Принцип оперативності в цивільному процесуальному праві. Автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.03 / Рожнов Олег Вікторович. НЮАУ. Х. 2000, 20с.
5. Царегородцева Е. А. Способы оптимизации гражданского судопроизводства. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.15 / Царегородцева Екатерина Анатольевна. УГЮА. Екатеринбург. 2006, 236с.

6. Здрок О. Н. О необходимости совершенствования правил отправления правосудия по гражданским делам в системе общих судов Республики Беларусь. В: Проблемы гражданского права и процесса. Сборник научных статей. Гродно. ГрГУ. 2012, сс 250-270.

7. Афанасьев С. Ф. Право на справедливое судебное разбирательство. Теоретико-практическое исследование влияния Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод на российское гражданское судопроизводство. Дис. д-ра юрид. наук. 12.00.15 / Афанасьев Сергей Федорович ; СГАП. Саратов. 2010, 593с.

8. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.03 / Сакара Наталія Юрїївна. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х. 2005, 209с.

9. Цувіна Т. А. Право на суд у цивільному судочинстві. Автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.03 / Цувіна Тетяна Андрїївна. Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. 2013, 20с.

10. Четкина Т. В. Определение понятия «разумный срок» в гражданском судопроизводстве. Вестник Челябинского государственного университета. 2014, № 19 (348). Право. Вып. 39, сс.29–31.

11. Мусаева А. Г. Судопроизводство в разумный срок как гарантия конституционного права граждан на судебную защиту. Автореф. дис. канд. юрид. наук, 12.00.02 / Мусаева Анна Гамет кызы. Институт государства и права Российской академии наук. Москва, 2013 24с.

12. Претто против Италии от 8 декабря 1983 года. (жалоба N 7984/77) / <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-narusskom-yazyke/pretto-i-drugie-protiv-italii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>

13. Короед С. О. Процесуальна економія як передумова ефективності цивільного судочинства. Порівняльно-аналітичне право. – 2013, № 3-1, сс.128–131.



## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В МОЛДОВЕ: УСПЕХ В ДЕЙСТВИИ

**СОСНА Борис - доктор права, и.о. профессора Европейского университета Молдовы, конференциар Комратского государственного университета, ведущий научный сотрудник Института правовых и политических исследований Академии наук Молдовы**

*Civil society is composed of the totality of voluntary civic and social organizations and institutions that form the basis of a functioning society as opposed to the force-backed structures of a state (regardless of that state's political system) and commercial institutions of the market.*

*This article describes a role of a civil society in Moldova. The author on an example of Moldavian NGOs proves a positive role of cooperation of a civil society and authorities of Moldova.*

*Key words: Civil society, civic and social organizations, NGOs, human rights.*

*Гражданское общество состоит из совокупности добровольных гражданских и общественных организаций и учреждений, составляющих основу функционирования общества, в отличие от структур государства (независимо от политической системы этого государства) и коммерческих учреждений.*

*В этой статье описывается роль гражданского общества в Молдове. Автор на примере деятельности молдавских НПО доказывает положительную роль сотрудничества гражданского общества и органов власти Молдовы.*

*Ключевые слова: гражданское общество, гражданские и общественные организации, НПО, права человека.*

**Актуальность темы исследования и ее проблематика.** Тема исследования гражданского общества, работы основных его институтов является очень актуальной в связи с европейским вектором развития Республики Молдова.

Процессы глобализации, демократизации, развития рыночных отношений, повлекшие за собой качественные изменения во всех сферах общественной жизни РМ, требуют глубокого социологического осмысления возможных форм участия в социальных процессах рядовых граждан. В связи с этим особенно актуальным становится изучение сущности гражданского общества, раскрытие его характеристик в социологических традициях.

Социологи, изучающие процесс формирования гражданского общества, отмечают, что, несмотря на широкое распространение этого явления, до сих пор преобладает дихотомная концепция противопоставления гражданского общества государству. Данный подход сформировался в течение длительной истории трансформации самого явления и понимания его сути. Однако до сих пор нет однозначного понимания этого процесса в контексте иерархизированной структуры современного российского общества.

В числе первых мыслителей, выделивших гражданское общество как самостоятельную субстанцию, находится Платон. Он описал элементы гражданского общества в рамках своей теории «идеального государства». «Го-

сударство возникает, когда каждый из нас не может удовлетворить сам себя, но во многом еще нуждается. Таким образом, каждый человек привлекает то одного, то другого для удовлетворения той или иной потребности». Платон создал учение об «идеальном человеческом обществе», в котором сделал важный вывод о том, что, кроме государственно-организованной, есть другая форма жизнедеятельности общества, стимулирующая добродетели, мудрость, мужество, просветленное эмоциональное состояние.

Заметный след в становлении теории гражданского общества оставил итальянский мыслитель Н. Макиавелли. Отразив процессы в средневековых городах-республиках, он сформулировал три главных ценности гражданского общества: безопасность граждан, наслаждение своим имуществом, право каждого отстаивать свои убеждения. Н. Макиавелли признавал государственную и негосударственную сферы жизнедеятельности общества: кроме государства, есть еще нечто самостоятельное, живущее по своим законам, не во всем подвластное государству, - гражданское общество. «Естественно, когда охрана свободы вверена народу, он печется о ней больше и, не имея возможности сам узурпировать свободу, не позволяет этого и другим». Это суждение важно для исследования ассоциаций, инициированных населением.

Монтескье Ш. Л., один из основоположников современных форм представительной демократии, рассматривал гражданское общество как результат исторического развития. Он указывал, что гражданское общество есть важнейшая гарантия граждан от произвола и диктатуры со стороны властных структур. «Если государственное право регулирует взаимоотношения правителей с теми, кем они правят, то в компетенции гражданского общества находятся вопросы отношений между членами».

Дж. Локк провозглашал «гражданское общество» как договор между правительством и обществом. Либерально-демократическая составляющая в подходе к развитию гражданского общества ставила во главе всего свободу. Дж. Локк определял продукт общественного

договора как «политическое или гражданское общество». Передача власти обществу для него не то же самое, что передача власти правительству, «которое общество поставило над собой»; еще более отчетливое различие он устанавливал между «разрушением общества» и «разрушением правящей инстанции».

Социологический подход знаменовал расширение сферы анализа гражданского общества, в нее были включены, кроме государства и граждан, гражданские ассоциации, а также особая совокупность общественных отношений. Благодаря социологическим исследованиям, теоретические конструкции превратились в особую сферу социальной реальности.

В начале эпохи модерна понятие «гражданское общество» предстало в виде идеально-типической категории, одновременно описывающей и предвосхищающей сложный комплекс охраняемых законом неправительственных институтов, которым присуща тенденция к самоорганизации и которые находятся в постоянных отношениях друг с другом, институтами государственной власти; последние же «оформляют», ограничивают и делают возможной их деятельность. В рамках данной парадигмы разрабатывал идеи гражданского общества немецкий социолог М. Вебер. Суть гражданского общества раскрывается М. Вебером через принцип методологического индивидуализма: «обсуждая социальные феномены, мы часто говорим о различных «социальных общностях, таких как государства, ассоциации, корпорации и фонды, как если бы они были индивидуальными личностями». В социологических исследованиях, считал Вебер, «такого рода общности должны трактоваться как результаты и способы организации частных действий индивидуальных личностей».

В современной юридической литературе предлагается множество определений гражданского общества. Так, Г.А. Иванцова определяет гражданское общество как систему взаимоотношений людей, которая обеспечивает удовлетворение неотъемлемых прав человека. При этом автор обращает внимание на тот факт, что гражданское общество должно основываться на принципах самоуправления и свободы, а также выбора определенных форм

и направлений деятельности. Через категории «права» и «свободы», их соотношение с государственными и общественными интересами, а также категории «защищенность прав» характеризуют гражданское общество М.М. Утяшев и Л.М. Утяшева. Авторы определяют гражданское общество как совокупность негосударственных общественных институтов, которые выражают интересы различных социальных групп и слоев населения, призванных защищать права, свободы и интересы граждан, где индивидуальные права человека органически сочетаются с интересами общества и государства.

По мнению М.В. Михайлова, гражданское общество, с точки зрения принципов и условий взаимодействия элементов гражданского общества, является «идеальной» формой соотношения общества и государства, при которой общество и государство - это равноправные партнеры, а в распоряжении населения есть разнообразные рычаги воздействия на государственную власть; государство не может стремиться к различным моделям автократии и тоталитаризма; может воздействовать на общество посредством демократических политических институтов.

Применительно к категории «гражданское общество» С.В. Калашников использует конструкции «ядро общества» и «сердцевина общества», отмечая, что личность и организации свободных, равноправных граждан в гражданском обществе находятся под защитой права от прямого вмешательства государственной власти. В этой связи С.В. Калашников пишет, что гражданское общество - это целостная саморегулирующая система взаимосвязей и отношений, объединяющая людей, а также состоящая из материальных и материализованных образований, которые основаны на принципах конституционного строя. Гражданское общество, по мнению П.А. Кунакова, представляет собой определенное состояние общества, которое проявляется на пике социальной активности его индивидуальных и коллективных субъектов и осуществляет отстаивание и полноценную реализацию своих прав и законных интересов

Активность личности и ее высокое сознание подчеркивается и Т. В. Кашаниной, А. В. Кашаниным, по мнению которых, гражданское общество отличается развитостью экономических, политических, правовых, культурных отношений между членами общества, его независимостью от государства (но при этом они взаимодействуют между собой); развитостью, целостностью его членов, обладающих также высокими человеческими качествами (права и свободы, долг, мораль, собственность и др.). Личность, по их мнению, - это «человек, ориентированный на созидание, духовность». Как определенную целостную систему гражданское общество рассматривает и В.Н. Влазнев, отмечающего, что в этой системе должны существовать развитые рыночные отношения, а различные социальные классы и слои наделены определенными правами и свободами, имеют собственные, независимые от государства источники существования, свободны с экономической точки зрения от производителей. В.Н. Влазнев также указывает, что власть в гражданском обществе носит демократический характер, действует принцип верховенства права во всех сферах общественных отношений, включая государственную.

**Цель исследования** - выявить особенности деятельности неправительственных организаций в Молдове.

**Изложение основного материала.** Гражданское общество - это устойчивая система социальных отношений и определяющих их общественных интересов, отражающих эти интересы идей и реализующих их организаций, возникающая на определенном, исторически обусловленном этапе развития социума и инкорпорированных в нем индивидов. Гражданское общество - сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся ассоциаций и организаций, огражденных соответствующими законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации деятельности этих граждан и организаций со стороны государственной власти. Гражданское общество представляет собой систему ограничения всевластия государства, взаимодействует с ним, изменяет его и меняется само под воздействием права.

Гражданское общество по своей природе является правовым феноменом, поэтому вне признания и учета правовых свойств гражданского общества оно как действительность понято в целом быть не может. В своей действительности гражданское общество не представляет собой некое универсальное и однотипное всем обществам образование, а специфично в применении к каждому конкретному обществу, поэтому следует признать множество моделей гражданского общества, как теоретических интерпретаций действительных общественных состояний. Отдельные элементы гражданского общества присущи любому обществу, но реальностью гражданское общество становится только при условии их системной связи в действительности.

Идеология гражданского общества лежит в основе сферы гражданства, которая защищает жизнь добровольных ассоциаций и социальных движений, рост «некоммерческого» или «третьего» сектора в экономике, глубоко приверженного идее процветания социального мира, а также возможности демократизации самой экономики. Конечно, размер «третьего» сектора пока еще мал по сравнению с остальной экономикой, но его рост, тесно связанный с изменениями в нравственной культуре нашего времени, не может быть незамеченным. Этот рост можно рассматривать как предвестник критически важного сдвига в сторону менее ориентированного на прибыль общества, особенно в условиях явного ухудшения окружающей среды и кризиса мировой финансово-экономической системы. Поэтому подъем новых социальных движений, независимых структур, различного рода неправительственных организаций и альтруистических ассоциаций может неожиданно оказаться предвестником более сильного гражданского общества, чем прежде.

Гражданское общество является главной опорой всякой настоящей демократии: оно способствует ее построению и служит залогом ее сохранения и укрепления. Гражданское общество выступает основным противником популизма и защищает общество от любых злоупотреблений со стороны властей: препятствует

наступлению на права человека, ограничивает коррупцию и т.п.

Гражданское общество не является некоей единой организационной структурой, хотя и включает в себя различные общества (например, защиты прав потребителей), ассоциации, союзы и т.п. Суть деятельности гражданского общества заключается в защите разнообразных прав населения (как политических, так и экономических). В частности, к структурам гражданского общества можно причислить и профсоюзы (настоящие, конечно, а не фиктивные). Если все идет по правилам (в условиях зрелой демократии), то гражданское общество никак себя не проявляет. Активность гражданского общества обнаруживается лишь тогда, когда власти пытаются в чем-то ущемить традиционные права граждан. В сущности, процесс наступления власти на права человека никогда не останавливается ни на одну минуту. Это вытекает из самой порочности человеческой природы, которая всегда стремится к захвату чужой собственности и прав. В этой извечной борьбе и заключается суть жизни, поэтому ее нельзя прекратить и нельзя одержать в ней окончательную победу. Эту борьбу лишь можно (и нужно) непрерывно вести.

Само наличие и развитость гражданского общества служит хорошим критерием демократичности того или иного конкретного общества (страны, государства). В странах западноевропейского типа (в том числе, и в Соединенных Штатах Америки) традиционно существует сильное гражданское общество, созданное там столетиями непрерывной борьбы населения за свои права. В странах Востока структуры гражданского общества очень слабые или отсутствуют вовсе. Это связано с различиями западного и восточного менталитета: западный менталитет основан на идеях индивидуализма и прав человека, а восточный - на подчинении личности государству и власти.

Становление гражданского общества во многом связывают именно с реализацией права граждан на объединение или свободой ассоциаций. Следуя международно-правовым стандартам, Конституция РМ зафиксировала ряд принципиально новых для нашей страны основ конституционного строя, в том числе

политическое многообразие, многопартийность [12].

Всеобщая декларация прав человека говорит о праве на объединение в контексте закрепления в ст. 18 права каждого человека на свободу мысли, совести и религии, допуская возможность исповедовать религию коллективно («сообща с другими»), а также в ст. 20 закрепляет права каждого на свободу ассоциаций, устанавливая, что никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию [7].

В ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, открытого для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН, предусмотрено право каждого человека на свободу ассоциаций с другими. Международный пакт о гражданских и политических правах, фиксируя право каждого на объединение, использует в названной ст. 22 конструкцию «свобода ассоциации с другими», называя среди возможных вариантов - профессиональные союзы, создаваемые для защиты своих прав. Констатируем, что иная конкретизация организационно-правовых форм объединений отсутствует [14].

Сделана и еще одна весьма существенная оговорка, согласно которой исследуемое нами право не подлежит ограничениям, за исключением случаев, строго установленных законом, при условии, что они продиктованы демократическим характером государства и необходимы для обеспечения интересов государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности, а также защиты прав и свобод других лиц. Ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, регламентируя свободу вероисповедания, предполагает наличие различных аспектов ее содержания, включая «свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими» [14].

Ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает и свободу каждого человека на объединение с другими, включая право на создание профессиональ-

ных союзов и вступление в них в целях защиты своих интересов [10].

В широком смысле общественное объединение представляет собой: 1) институциональный базис гражданского общества; 2) форму реализации гражданской активности; 3) добровольное; 4) самоуправляемое формирование; 5) носящее некоммерческий характер; 6) созданное по инициативе граждан или их объединений; 7) сформированное на основе общности интересов для достижения общественно полезных целей (преимущественно духовно-культурного и (или) политического характера) и осуществления совместной деятельности в соответствии с избранной программой, предусмотренной его уставом.

Общественное объединения – это особый вид гражданских формирований, носящее, как элемент гражданского общества, дуалистический характер, поскольку в его деятельности сочетаются публично-правовые и частноправовые начала. Первые проявляются: а) в ходе регистрации общественных объединений, порождающей возникновение определенных прав и возложении обязанностей, перечень которых зависит от вида и организационно-правовой формы объединения; б) в процессе осуществлении государственного контроля и надзора за их деятельностью; в) при наступлении ответственности общественного объединения и др. Частноправовые начала воплощаются, например, в случаях, когда общественное объединение выступает субъектом имущественных правоотношений.

В Молдове право на объединение закреплено в высшем законе – Конституции [12]. Основными актерами гражданского общества являются некоммерческие организации. Гражданский кодекс РМ гласит, что некоммерческой организацией признается юридическое лицо, преследующее иную цель, нежели извлечение прибыли [8].

Некоммерческими организациями являются: ассоциация; фонд; учреждение. Ассоциацией признается некоммерческая организация, добровольно учрежденная физическими и юридическими лицами, объединившимися в предусмотренном законом порядке на основе общности интересов, не противоречащих

основам правопорядка и нравственности, для удовлетворения нематериальных потребностей.

Ассоциация может создаваться в форме общественного объединения, религиозного объединения, партии или иной общественно-политической организации, профессионального союза, союза юридических лиц, патроната и в других формах в соответствии с законом [8].

Закон об общественных объединениях [11] определяет, что общественным объединением является некоммерческая, независимая от органов публичной власти организация, добровольно созданная не менее чем двумя физическими и/или юридическими лицами (общественными объединениями), объединенными общностью интересов в целях реализации законных прав в соответствии с законом. Общественными объединениями считаются объединения пацифистов, объединения, защищающие и продвигающие права человека, объединения женщин, ветеранов, инвалидов, молодежные и детские объединения, научные, технические, экологические, культурно-просветительные, спортивные общества, творческие союзы, национально-культурные общества, другие законно образованные объединения физических и/или юридических лиц (общественных объединений).

Общественные объединения создаются и действуют в целях реализации и защиты гражданских, экономических, социальных, культурных и иных законных прав и свобод; развития общественной активности и самостоятельности лиц, удовлетворения их профессиональных и любительских интересов в области научного, технического, художественного творчества; охраны здоровья населения, привлечения его к благотворительной деятельности, вовлечения в занятия массовым спортом и физической культурой; проведения культурно-просветительной работы среди населения; охраны природы, памятников истории и культуры; патриотического и гуманистического воспитания; расширения международных связей; укрепления мира и дружбы между народами; осуществления иной деятельности, не запрещенной законодательством [11].

Общественные организации Молдовы занимают активную позицию в обучении молодежи знаниям о политике, развития их общественной активности, противодействию коррупции, обучению правам человека, борьбе с трафиком и др.

Так, Институт демократии (Комрат) осуществляет проект по поддержке Национального механизма предупреждения пыток (при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека). Пытки являются одним из тяжелейших преступлений, их применение входит в число важнейших препятствий построению в Молдове демократического правового государства. Пытки нарушают фундаментальные права человека и запрещены международным и национальным законодательством. В своем Послании, посвященном Международному дню в поддержку жертв пыток, 26 июня 2008 г. Генеральный секретарь ООН отметил, что пытки представляют собой одно из самых серьезных международных преступлений и являются свидетельством ужасающих отклонений в человеческом сознании. «Несмотря на то, что статья 5 Всеобщей Декларации прав человека, которая служит основой международных норм в области прав человека, однозначно запрещает применение пыток при любых обстоятельствах, тем не менее, спустя 60 лет после ее принятия, пытки продолжают применяться, оказывая разрушающее воздействие на жизнь миллионов жертв и их семей». Генеральный секретарь ООН призвал принять все меры в защиту жертв пыток и против тех, кто прибегает к пыткам.

В рамках проекта была проведена серия семинаров. Занятия по такой важной и полезной тематике обусловило большой интерес полицейских к мероприятию: они внимательно слушали, задавали вопросы, проявляли активность к материалу.

Большая практическая значимость тем обусловила интерес участников к ним. Как отмечали участники, занятия были очень интересным и полезным, они узнали много важной информации, которую смогут применить в своей работе.

Участники искренне и неоднократно выражали признательность Институту демократии

и Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека за такие интересные и полезные занятия, отметив, что они узнали много новой информации, стали лучше понимать международное и отечественное законодательство в этой сфере.

В рамках проекта был издан Сборник законов «Международное законодательство по противодействию пыткам». Данная книга заслуженно стала ценным пособием для развития знаний полицейских, представителей НПО, чиновников о путях борьбы с пытками. Информативный материал делает книгу интересной и полезной для широкого круга читателей.

Важную роль общественные организации играют в сфере предупреждения трафика людей, борьбы с ним. Так, при Институте демократии уже 2 года активно действует Центр психологической помощи жертвам торговли людьми (с 2016 года его деятельность расширилась, он стал оказывать и правовую помощь жертвам торговли людьми и домашнего насилия).

Многие бенефициары указывали, что они, благодаря помощи Центра, будут знать, как защитить себя за границей. Центр непосредственно оказал помощь жертвам торговли людьми, в результате которых они смогли вырваться из рук торговцев людьми. Центр оказывает консультации для потенциальных жертв для профилактического информирования о проблеме торговли людьми.

Благодаря поддержке Oak Foundation, Институт демократии смог спасти жизнь большому количеству жертв трафика, т.к. является единственным такого рода Центром на юге Молдовы. Многие бенефициары Центра благодаря его помощи смогли вырваться из рук торговцев живым товаром, вернулись в страну, их кошмар закончился. Это демонстрирует, что работа Oak Foundation и Института демократии очень важна для Молдовы, которая является одной из беднейших стран Европы и поэтому служит крупнейшим поставщиком живого товара в Европу. Так, в докладе Международная организация по миграции утверждает, что Украина, Белоруссия и Молдавия стали основными поставщиками «рабов» в Европу.

Только эта «тройка» стран вместе с Румынией и Болгарией, по оценке экспертов, поставила как минимум 225 тысяч «рабов».

Часто после возвращения домой жертвы торговли людьми отстают в развитии, страдают различными физическими и психо-эмоциональными расстройствами. У жертв трафика могут наблюдаться различные заболевания, которые относятся к психосоматическим, часто развиваются такие нервно-психические заболевания, как тики, заикание. Жертвы трафика часто испытывают гнев, который изливают на более слабых: на детей, на животных. Часто вспышки их гнева не имеют видимой причины. Некоторые из них, напротив, чрезмерно пассивны, не могут себя защитить. Наиболее универсальной и тяжелой реакцией является низкая самооценка, которая способствует сохранению и закреплению психологических нарушений, связанных с трафиком. У жертв трафика отмечается высокая частота депрессией. Это проявляется в приступах беспокойства, безотчетной тоски, чувстве одиночества, в нарушениях сна. Общественное мнение жестоко, оно в большинстве случаев клеймит женщину-жертву трафика.

Поэтому оказание вместе с юридической помощью еще и психологической помощи очень полезно для жертв трафика, особенно на юге Молдовы (юг Молдовы - наиболее подверженный трафику регион).

Центр психологической помощи пользуется большой популярностью и оказал психологическую помощь многим жертвам. Многие бывшие жертвы после работы с ними психолога восстановились от бывшей психологической травмы, открылись для общения, у них появилась жизнерадостность и стимул для достижения новых начинаний в жизни, они начали психологически восстанавливаться.

Благодаря поддержке Oak Foundation и Центра психологической помощи жертвам торговли людьми, у жертвы трафика, у которой тяжелые переживания привели к негативным психологическим последствиям (она стала замкнутой, часто испытывала вспышки гнева или надолго входила в апатию и безразличное состояние), постепенно нормализовалось психическое состояние, она стала более спокой-



ной и уравновешенной, снова стала любящей матерью. Теперь, благодаря восстановлению ее психического состояния, она устроилась на работу и обеспечивает себя и ребенка.

Многие спасенные жертвы искренне благодарили Oak Foundation и Института демократии, отметив, что помощь Центра помощи жертвам трафика спасла им жизнь или жизнь их детей.

Также Институт демократии при поддержке JHF (Нидерланды) осуществляет проект по сохранению культурного наследия национальных меньшинств. Мероприятия проекта вызвали большой интерес и широкую положительную реакцию.

Проект был очень положительно встречен молодежью, желающих принять участие в семинарах было очень много. Семинары вызвали огромный интерес участников, которые в анкетах отмечали важность полученных знаний для них лично. Посетив ряд данных занятий, мы наблюдали рост интереса молодежи изучаемым темам.

Поддержка JHF (Нидерланды) данного проекта очень важна, т.к. аналогичные проекты в Молдове фактически не проводились, что существенно снижает интерес национальных меньшинств.

Активно действует Институт демократии в повышении участия молодежи, национальных меньшинств, инвалидов в выборах, став одной из крупнейшей и наиболее опытной организацией Молдовы в этой сфере.

Другие НПО также активно действуют в сфере защиты прав граждан, в том числе НПО национальных меньшинств. Так, 22 мая 2016 года в Департаменте межэтнических отношений Республики Молдова состоялась республиканская конференция «Роль национальных меньшинств в развитии молдавской государственности» (при поддержке Посольства Нидерландов в Румынии и в Республике Молдова).

В ходе конференции выступающие (ученые, преподаватели и профессора университетов, общественные деятели двух берегов Днестра) представили разнообразные по тематике доклады и сообщения. Было отмечено, что национальные меньшинства в современ-

ном мире играют все большую роль. Так, в Республике Молдова наряду с титульной нацией проживают и другие этносы, в том числе украинцы, русские, болгары, гагаузы, евреи, цыгане. Все они внесли огромный вклад в развитие Молдовы. Участники высоко его оценили, детально описав вклад многих представителей национальных меньшинств в экономическое и политическое развитие Молдовы, а также в формирование отечественной науки, культуры и искусства.

Весьма ценной особенностью конференции было то, что многие ее участники рассказывали о своих родных, друзьях и знакомых, об их огромном вкладе в развитие молдавского государства. Люди уникальной судьбы, с уникальным жизненным опытом рассказывали о других уникальных людях. Такое нужно помнить и хранить. Иначе этот ценнейший источник информации и источник нашей истории может исчезнуть, и его уже нельзя будет восстановить.

По завершении конференции многие участники выразили искреннюю признательность и благодарность Посольству Нидерландов в Румынии и в Республике Молдова за данное мероприятие – очень важное и интересное.

В настоящее время в Молдове реализуется очень важный и интересный проект (при поддержке World Jewish Relief) для пожилого еврейского населения [19, с. 23]. Благодаря помощи таких доноров национальные меньшинства, особенно пожилые, т.е. одни из наиболее уязвимых жителей Молдовы, получают реальную поддержку, а роль World Jewish Relief в данной поддержке невозможно положительно не оценить, она вызывает искреннее восхищение и признательность национальных меньшинств - бенефициаров проекта.

Также активны и многочисленные женские НПО. Так, в настоящее время в Молдове проходит проект по повышению уровня участия молодых девушек, представляющих национальные меньшинства Молдовы, в политической жизни страны. Проект реализуется при поддержке Немецкого женского благотворительного фонда. Молодые женщины очень активно приняли участие в мероприятиях проекта, задавали вопросы, интересовались

возможностями своего политического участия. Они выразили желание принять участие в общественно-политической жизни страны, принять участие в выборах, многие из них выразили желание создать НПО или вступить в различного рода политические партии с целью отстаивать свою точку зрения.

Молодежный женский клуб по лидерству проводит заседания, посвященные политической жизни и наиболее актуальным проблемам жизни Молдовы. Целью клуба является научить молодых девушек, представляющих национальные меньшинства лидерству, дебатам, умению отстаивать свое мнение, аргументировано доказывать его. Клуб направлен на повышение общественной активности и политической девушек, развитие их аналитических навыков, интереса к участию в жизни страны.

В ходе проведения дискуссионного клуба участники были очень активны, задавали вопросы, участвовали во всех его мероприятиях. У каждого участника была возможность получить новые знания, познать себя и поделиться своим мнением с другими. Члены клуба отметили важность и значимость для молодых девушек проведения постоянных заседаний клуба, указав, что впервые создана молодежная дискуссионная платформа для молодых девушек, представляющих национальные меньшинства, которая поможет формированию новых молодежных лидеров: активных и критически мыслящих.

Участницы благодарили за данные проект Немецкий женский благотворительный фонд, отметив огромную значимость данного проекта для них, рассказав, что узнали много новой полезной информации и поняли важность своего участия в политической жизни страны.

**Выводы:** Становление гражданского общества означает отказ от иерархических структур власти в обществе и замену их новыми, открытыми социальными структурами, ячейку которых и составляют общественные, гражданские объединения и организации граждан, взаимоотношения которых как внутри, так и между собой строятся на оппозиции авторитарным методам государственного управления.

Гражданское общество - это тот исторический тип социальности, где главным действу-

ющим лицом оказывается осознавший свои общественные и индивидуальные интересы человек со всей многообразной гаммой его непосредственных жизненных потребностей и соответствующей системой ценностей.

Идея гражданского общества до сих пор является недостаточно разработанной в современной политической и правовой науке, хотя период ее изучения измеряется столетиями. По нашему мнению, в современных условиях категория «гражданское общество» приобретает культурологические очертания и институционально выражается в национально-специфичных формах и механизмах взаимодействия с государством. Само понятие «гражданское общество» релятивно, ценностно нагружено и не может быть определено как таковое без четкого указания на конкретный социокультурный и исторический контекст. Для его определения необходимо детально изучить деятельность неправительственных организаций – основных актеров зрелого гражданского общества.

Нами выявлена огромная роль НПО в деле противодействия трафику, защите прав и свобод граждан. Часто организации гражданского общества дополняют работу государственных служб, особенно там, где последние явно не справляются со своей ролью. Поэтому очевидно, что гражданское общество и государство - не отсеченные и не изолированные друг от друга части, а взаимообусловленные, хотя и не отождествляемые системы. Связь между ними жестко детерминирована, так как государство есть форма организации общества, и уже поэтому они неразрывны.

В современных условиях гражданское общество все больше приобретает политические очертания и может быть определено как негосударственная часть общественно-политической жизни, представляющая собой совокупность общественных отношений, формальных и неформальных структур, обеспечивающих условия политической деятельности человека, удовлетворение и реализацию разнообразных потребностей и интересов личности, социальных групп и объединений.

### Литература

1. Арато А. Концепция, гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание В: Политические исследования; 1995. №3. сс.48-58.
2. Белоусов В.М., Бортник Е.М., Фатеева С.В. Некоммерческие институты: закономерности становления и функционирования. Ростов-на-Дону. Ин-фоСервис. 2003, 100с.
3. Борисенков А.А. Гражданское общество как социальное явление. В: Мир человека. 2008, № 4. сс.35-53.
4. Будь лицом: ценности гражданского общества. Под ред. В.И. Бакштановского, Ю. С. Согомонова, В.А. Чурилова. Т. 1. Томск. Изд-во Томск. Унта. 2007, 259с.
5. Вайнштейн Г. Н. Гражданское общество и власть. Проблемы концептуализации. В: Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Вып.2. М.: Фонд развития политических целей. 2003, сс.95-108.
6. Витюк В.В. Состав и структура гражданского общества- как особой сферы социума. В: Гражданское общество: теория, история, современность. Отв: ред. ЗЖ Голенкова. М.: ИС РАН. 1999, сс.28-67.
7. Всеобщая декларация прав человека. В: Международные акты о правах человека. М., 1999.
8. Гражданский кодекс Республики Молдова от 06.06.2002 г. В: Monitorul Oficial. 2002. Nr. 82-86.
9. Гражданское общество в поисках пути. Под редакцией А.Ю. Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». СПб. 1997, 190 с.
10. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. В: Международные акты о правах человека. М., 1999.
11. Закон №. 837 об общественных объединениях от 17.05.1996 г. В: Monitorul Oficial. 1997. Nr. 6.
12. Конституция Республики Молдова. Кишинев, 2015.
13. Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России. В: Полис. 1996. №5, сс.107-119.
14. Международный пакт о гражданских и политических правах. В: Международные акты о правах человека. М., 1999.
15. Прегудов С.П. Институты гражданского общества и государство. В: Социс. 1995. №3. сс.69-76.
16. Роль институтов гражданского общества в демократизирующихся политических системах. Под ред. В.Д. Нечаева. М.: Национальный институт «Высшее школьное управление». 2007, 128 с.
17. Серебряков С.И. Гражданское общество, свобода, ответственность. В: Социально-гуманитарные знания. 2003, №3, сс.122-135.
18. Слесарева Г.Ф. Гражданское общество в истории политической мысли Европы (от античности до первой трети XIX века). Учебное пособие. М. 2000, 254с.
19. Сосна А. Принципы гендерного равенства в Молдове и их защита. Закон и жизнь. 2014, №11, сс.20-24.
20. Сухарев А.И. Институциональная НПО-политика: роль и функции неправительственных, некоммерческих организаций в современном мире. В: Безопасность Евразии. 2005, № 2, сс.457-463.

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

**КАРАЕВ Рауф Мамед оглы - доктор философии по праву, ведущий научный сотрудник Института Философии и Права Национальной Академии Наук Азербайджана**

УДК 341

*В статье проводится сравнительно-правовой анализ региональных конфликтов на постсоветском пространстве. С точки зрения международного права автор показывает на несостоятельность ссылок на так называемый косовский «прецедент» при анализе региональных конфликтов на постсоветском пространстве. Юридические основания возникновения косовской проблемы и региональных конфликтов на постсоветском пространстве, коренным образом различаются друг от друга и они должны быть урегулированы различными правовыми нормами и принципами.*

*Ключевые слова: международное право, аннексия, территориальная целостность, постсоветское пространство, косовский прецедент*

*The article presents a comparative legal analysis of the regional conflicts in the post-Soviet space. From the standpoint of international law, the author points to the inadequacy of references to the so-called Kosovo «precedent» in the analysis of regional conflicts in the post-Soviet space. The reasons and legal grounds for the emergence of the Kosovo problem and the regional conflicts in the former Soviet Union, are fundamentally different from each other and should be regulated by different legal norms and principles.*

*Key words: international law, annexation, territorial integrity, the post-Soviet space, the*

*У статті проводиться порівняльно-правовий аналіз регіональних конфліктів на пострадянському просторі. З точки зору міжнародного права автор наголошує на неспроможності посилання на так званій косовський «прецедент» при аналізі регіональних конфліктів на пострадянському просторі. Юридичні підстави виникнення косовської проблеми і регіональних конфліктів на пострадянському просторі кардинально відрізняються один від одного і вони мають бути врегульовані різними правовими нормами і принципами.*

*Ключові слова: міжнародне право, анексія, територіальна цілісність, пострадянський простір, косовський прецедент.*

В современной системе международных отношений возникновение многих региональных конфликтов во многом зависит от попытки отдельных государств путем противоправного применения силы изменить конкретное соотношение геополитических сил, как в целом по миру, так и в отдельных регионах земного шара. Такие региональные конфликты представляют серьезную угрозу

безопасности и миру в данных регионах, дестабилизируют обстановку с самыми непредсказуемыми последствиями для всей системы международных отношений в целом.

Это справедливо и в отношении возникновения региональных конфликтов на постсоветском пространстве. Против ряда постсоветских стран, (Азербайджан, Грузия, Молдова, Украина) были совершены акты агрессии,

осуществлены противоправные действия, в результате чего была аннексирована и оккупирована часть их территорий. При этом для придания юридической обоснованности осуществления такого рода противоправных действий и подтверждения правомерности своей позиции, рядом российских и пророссийских, а также армянских авторов и источников делается попытка сравнения аннексии, оккупации и захвата части территории Азербайджана, Грузии, Молдовы и Украины с известными событиями вокруг Косово. Так, министр иностранных дел России С. Лавров заявил, что «очевидным последствием (признания независимости Косова без согласия Сербии) будет грубое нарушение международного права. Будет создан прецедент, не только для Балкан». [8] По мнению Б.Тузмухамедова, признание Южной Осетии и Абхазии стало законным следствием косовского прецедента. «Россия предупреждала, что Косово нельзя будет рассматривать изолированно, что это прецедент» [4]. Премьер-министр Армении Т. Саркисян заявил, что Армения должна воспользоваться косовским прецедентом для международного признания независимости «НКР». По словам главы так называемого бывшего «главы Приднестровья» И. Смирнова, метод решения проблемы Косово будет являться прецедентом и для Приднестровья. В своей речи перед депутатами Госдумы РФ и сенаторами Совета Федерации Владимир Путин сослался на заключение Международного Суда ООН в 2010 году о независимости Косово как оправдание «отделения» Крыма.

В связи с этим представляется важным рассмотреть особенности сецессии Косово с тем, чтобы ответить на вопрос, может ли данный конкретный случай иметь характер международного прецедента при рассмотрении так называемых региональных конфликтов на постсоветском пространстве, со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями, или нет.

Следует отметить, что проблема правомерного возникновения новых государств и их признания является одним из самых актуальных и дискуссионных в науке международного права. Одним из таких правомерных

способов возникновения новых государств является признание права определенного народа на самоопределение и создание собственного государства при наличии признания со стороны мирового сообщества угрозы для существования или демократического развития этого народа в случае продолжения его нахождения в рамках материнского государства и при условии, что данное материнское государство не имеет правительства, представляющего все население страны без различия расы, вероисповедания или цвета кожи. Так, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой 24 октября 1970 года, содержится положение о том, что ничто не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности, или политического единства суверенных независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен в настоящей Декларации и вследствие этого, имеющего правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи. Это же положение нашло свое отражение и в Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года. Вызывает интерес вопрос о юридической природе данных положений. Ведь, строго говоря, ни Декларация принципов международного права 1970 г., ни Венская декларация и Программа действий 25 июня 1993 г. не являются международными договорами. На наш взгляд, в этом случае можно говорить о формировании обычных международно-правовых норм. Как известно, Международный Суд ООН, рассматривая дело Никарагуа против США, применял основные принципы международного права только как обычные нормы [10]. Таким образом, именно данное положение, которое получило, на наш взгляд, закрепление в международном праве

в качестве обычно-правовой нормы, является юридической основой признания Косово как независимого государства. Так, Совет Безопасности ООН (СБ ООН) в своей резолюции 1199 от 23 сентября 1998 г. выразил глубокую обеспокоенность стремительным ухудшением гуманитарной ситуации на всей территории Косово, испытывая тревогу в связи с надвигающейся гуманитарной катастрофой. Особо подчеркнув необходимость предотвращения этого СБ ООН, заявил, что ухудшение положения в Косово, представляет собой угрозу миру и безопасности в регионе. В другой своей резолюции 1203 от 24 октября 1998, СБ ООН также выразил свою глубокую обеспокоенность в связи с надвигающейся гуманитарной катастрофой. В резолюции 1239 от 14 мая 1999 года СБ ООН уже говорится о гуманитарной катастрофе в и вокруг Косово. Однако, несмотря на вышеуказанные резолюции, убийства, насильственные действия и репрессии, приобретающие характер этнической чистки, продолжают и влекут за собой многочисленные жертвы среди албанского населения. Речь фактически шла о гуманитарной катастрофе. В резолюции 1244 от 10 июня 1999 года СБ ООН ссылается на заявление Генерального секретаря от 9 апреля 1999 года, в котором выражается озабоченность по поводу гуманитарной трагедии в Косово, и в связи с этим ситуация в регионе оценивается как создающая угрозу международному миру и безопасности.

В результате действий бывшего руководства Сербии на территории края Косово возникла чрезвычайная ситуация, признанная со стороны мирового сообщества государств как гуманитарная катастрофа. Кроме того, ситуация в регионе СБ ООН была оценена как создающая угрозу международному миру и безопасности. Если по вине какого-либо государства тот или иной народ будет поставлен в условия, угрожающие его существованию (апартеид, геноцид, гуманитарная катастрофа, этническая чистка), то международное сообщество может оказать поддержку такому народу вплоть до признания его права на создание собственного государства. Ведь такие явления, как геноцид, этническая чист-

ка, апартеид, расовая дискриминация, гуманитарная трагедия и т.п. квалифицируются как международные преступления и в силу данного обстоятельства не могут рассматриваться как дела, которые входят в исключительную внутреннюю компетенцию государства. Достаточно упомянуть Международную конвенцию о пресечении преступления апартеида и наказания за него 1973 года и Конвенцию о предупреждении геноцида и наказания за него 1948 года. Обязательства не совершать такого рода действия носят характер особой категории обязательств перед международным сообществом в целом, обязательств *erga omnes*. Фактически положение, возникшее в результате действий руководства СРЮ, переросло из ситуации, представляющей собой угрозу миру и безопасности в регионе в ситуацию, создающую угрозу всеобщему международному миру и безопасности в целом.

В соответствии с Уставом ООН главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности лежит на Совете Безопасности ООН. Действуя на основании главы VII Устава ООН, СБ ООН постановил развернуть в Косово, под эгидой ООН, международные гражданское присутствие и присутствие по безопасности. Была создана временная администрация ООН, которая обеспечивала руководство краем в течение переходного периода, одновременно обеспечивая и контролируя создание временных демократических органов самоуправления в целях создания условий для налаживания мирной и нормальной жизни для всех жителей Косово. Хотя в численном составе населения албанцы составляют большинство, в крае проживает и достаточно компактное сербское население.

Таким образом, по вине СРЮ была проведена этническая чистка албанского населения Косово (гуманитарная трагедия) и вследствие этого возникла ситуация, создающая угрозу миру и международной безопасности. По данным Комиссии по правам человека ООН нарушения прав человека стали причиной массового исхода более 1 млн. беженцев из Косово к моменту начала здесь операции НАТО [14]. По данным миссии ООН в Косово, до завершения операции

НАТО «Союзная сила» в Косово в результате репрессий Белграда погибло 10 тысяч албанцев и несколько тысяч «пропали без вести». Несмотря на то, что прошло более десяти лет, обнаруживаются новые свидетельства этнических чисток и массовых убийств албанского населения Косово.

Несмотря на существенные вышеупомянутые факторы, которые дают серьезные аргументы в пользу правомерности провозглашения независимости Косово и признания Косово в качестве независимого государства со стороны более 100 государств, с юридической точки зрения, проблему полного определения статуса Косово нельзя считать полностью разрешенной, что мешает его принятию в члены ООН.

Между сторонниками и оппонентами теории отделения в контексте упомянутых положений международных документов отсутствует четкое понимание того, какое конкретно требуется соблюдение принципа равноправия и самоопределения народов и кто в рассматриваемом контексте подразумевается в качестве субъекта этого права, особенно если учесть, что принцип территориальной целостности всегда принимался и провозглашался как основной принцип международного права. Так, немецкий ученый Кай Хайльброннер отмечает, что в литературе по международному праву остается спорным вопрос, следует ли понимать право на самоопределение в силу недостатков его юридической формы лишь как политическое руководящее начало, либо оно вопреки своей нечеткости обеспечивает, хотя бы частично, международно-правовое требование, например, требование автономии или сепаратизма, которое народы могут предъявить к государствам и при определенных условиях реализовать в установленном порядке. [3, с. 223; см. также 13, с. 553] Кроме того, необходимо подчеркнуть, что отсутствует какой-либо договорно-правовой и политический механизм осуществления вышеуказанного теоретического положения.

В связи с косовской проблематикой может возникнуть вопрос о его «прецедентности» для урегулирования конфликтов на постсоветском пространстве. На наш взгляд,

решение косовской проблемы не может быть прецедентом при урегулировании других конфликтов.

Во-первых, в отличие от Косово, где албанцы составляют 90% населения, в настоящее время в Нагорном Карабахе и других оккупированных Арменией районах Азербайджана в результате проведения там Арменией этнической чистки азербайджанское население было полностью изгнано, а регионом управляет сепаратистский марионеточный режим, установленный Арменией. При этом погибло несколько тысяч человек, в основном старики, женщины, дети. Вооруженными силами Армении был осуществлен геноцид в отношении жителей азербайджанского населения города Ходжалы. Сам город был снесен с лица земли. В ночь с 25 на 26 февраля 1992 года армянские вооруженные силы зверски истребили сотни мирных жителей. Из 613 погибших 106 женщин, 83 ребенка и 70 стариков, 8 семей были уничтожены полностью, 25 детей потеряли обеих родителей, 130 детей потеряли одного из родителей, 150 человек пропали без вести (по всей видимости, тоже были уничтожены), 487 человек, включая 76 детей получили ранения и увечья и стали инвалидами, более 1275 человек попало в плен (где большая часть из них погибло). Из Южной Осетии изгнано все грузинское население, из Абхазии в остальную часть Грузии хлынул поток грузинских беженцев, исчисляемый сотнями тысяч, изгнанных из своих домов. Нет ни одного международно-правового документа, подтверждающего, что в результате действий руководства Грузии на территории Южной Осетии и Абхазии была проведена этническая чистка и возникла чрезвычайная ситуация, признанная со стороны мирового сообщества государств как гуманитарная катастрофа (трагедия). Хотя Россия и утверждала, что русскоязычное население в Крыму сталкивается с угрозой преследования со стороны украинцев, этому нет никаких доказательств. В Крыму нет никаких сравнимых и подтвержденных грубых нарушений прав человека.

Во-вторых, со стороны мирового сообщества признается территориальная целост-

ность Азербайджана, Грузии, Молдавии и Украины. Например, имеется целый ряд международно-правовых документов, в которых прямо осуждается армянская агрессия против Азербайджана. В связи с армяно-азербайджанским конфликтом СБ ООН принял четыре резолюции, а именно резолюции 822 от 30 апреля 1993 года, 853 от 29 июля 1993 года, 874 от 14 октября 1993 года, 844 от 12 ноября 1993 года, в которых подтверждается уважение суверенитета и территориальной целостности Азербайджана, а также подтверждается нерушимость международных границ, недопустимость применения силы для приобретения территории чужих государств, осуждается нападение на мирных жителей и оккупация территории Азербайджана. Генеральная Ассамблея ООН на своей 62 сессии 15 марта 2008 г. приняла резолюцию, в которой вновь заявляет о неизменном уважении и поддержке суверенитета и территориальной целостности Азербайджанской Республики в пределах ее международно-признанных границ, требует немедленного, полного и безоговорочного вывода всех армянских сил со всех оккупированных территорий Азербайджанской Республики, а также подтверждает неотъемлемое право населения, изгнанного с оккупированных территорий Азербайджанской Республики, на возвращение в свои дома и подчеркивает необходимость создания надлежащих условий для этого возвращения, при этом особо подчеркивая, что ни одно государство не должно признавать законной ситуацию, сложившуюся в результате оккупации территорий Азербайджанской Республики, и не должно содействовать или способствовать сохранению этой ситуации [15]. На основе доклада Д. Аткинсона Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) приняла резолюцию 1416 (2005), в котором отмечается факт оккупации значительной территории Азербайджана, а также аннексия территории Нагорно-Карабахского региона другим государством (Арменией – прим. автора). Весьма примечательно, что на саммите глав государств, прошедшем в 2006 г. в Риге, НАТО впервые отразила свое отношение к «замороженным конфликтам» на постсоветском пространстве

выразив свою поддержку территориальной целостности государств Южного Кавказа и Молдовы. Эта позиция НАТО была подтверждена на всех последующих саммитах НАТО. К сожалению, Армения, оккупировав более 20% территории Азербайджанской Республики, игнорирует резолюции СБ ООН, нарушает ст. 25 Устава ООН, продолжая удерживать захваченные территории. Агрессивная война и захват части территории чужого государства со стороны Армении свидетельствует о том, что эта страна грубо нарушает общепризнанные нормы и принципы международного права, в которых содержатся модель поведения государств, предусматривающая воздержание от любых действий, направленных на расчленение территориальной целостности другого государства. Это обстоятельство четко показано в резолюции 1416 ПАСЕ, в котором «Ассамблея вновь заявляет о том, что оккупация иностранной территории любым государством – членом представляет собой серьезное нарушение обязательств этого государства как члена Совета Европы» [7]. Организация Исламского Сотрудничества (ранее ОИК) неизменно осуждала армянскую агрессию против Азербайджана. Так, ОИК 18 июня 1992 г. приняла резолюцию с осуждением захвата Арменией азербайджанских территорий и выразила поддержку Азербайджану в его справедливой борьбе против агрессии Армении. 30 мая 2003 г. на 30-ой сессии министров иностранных дел стран-участниц ОИК в Тегеране была принята резолюция с осуждением армянской агрессии против Азербайджана. В юридической литературе также отмечается, что фактическая аннексия Нагорного Карабаха, а также его аннексия посредством национального права Армении, находится в резком противоречии с нормами и принципами международного права и подлежит скорейшему устранению [5, с. 47].

Относительно Украины, Россия еще в 1994 году наряду с США объявила себя гарантом независимости и территориальной целостности Украины (по Будапештскому меморандуму). Эта гарантия была закреплена в подписанном в 1997 году договоре о дружбе и сотрудничестве между Россией и Украиной.



Следует также отметить, что Генеральная Ассамблея ООН приняла подавляющим числом голосов (100 – за, 11 – против) резолюцию о территориальной целостности Украины, в которой состоявшийся в Крыму референдум назван «незаконным». В резолюции утверждается, что состоявшийся в Крыму 16 марта референдум «незаконен и не может служить основанием для любого изменения статуса Автономной Республики Крым или города Севастополя» [16].

В-третьих, ситуация, возникшая в Косово, была расценена со стороны СБ ООН как создающая угрозу международному миру и безопасности. Исходя из этого, СБ ООН взял косовский край под свою ответственность, назначив администрацию региона и введя туда миротворческие войска. Все это время Косово управлялся под прямым наблюдением ООН. Этого не было сделано ни в отношении Нагорного Карабаха, ни в отношении Южной Осетии, Абхазии или Приднестровья, Крыма или Юго-Восточной Украины.

В-четвертых, СРЮ, в состав которой входила Косово, дала согласие на такие присутствия, чего, опять-таки, нет ни в отношении Нагорного Карабаха со стороны Азербайджана, ни в отношении Южной Осетии, Абхазии со стороны Грузии, ни в отношении Приднестровья со стороны Молдовы, ни в отношении Крыма или Юго-Восточной Украины со стороны Украины.

Таким образом, можно заключить, что между ситуациями по Косово, с одной стороны, и Нагорному Карабаху, Южной Осетии, Абхазии, Приднестровью, Крыму и Юго-Восточной Украины с другой, имеются ряд существенных отличий, исключающих возможность применения идентичных методов и способов регулирования данных конфликтов. Так, бывший генеральный секретарь Совета Европы Т.Дэвис отметил, что между косовским и нагорно-карабахским конфликтами имеется множество отличий, в Косово нет сепаратистского режима, краем управляет ООН, а гарантии безопасности предоставляют военные ЕС, чего нет в Нагорном Карабахе». Бывший заместитель госсекретаря США Н.Бернс, говоря о косовской проблеме, под-

черкнул, что этот вариант урегулирования не может быть прецедентом для разрешения других конфликтов, включая нагорно-карабахский конфликт. Профессор международного права берлинского университета имени Гумбольдта Кристиан Томушат отмечает, что ситуацию в Южной Осетии и в Абхазии нельзя сравнивать с косовской, ибо в Косово был геноцид. В 90-е годы прошлого века край Косово был лишен автономии, и С. Милошевич фактически проводил политику геноцида, развернув репрессии против косовских албанцев. На Кавказе же, прежде всего в Абхазии, наоборот, изгонялось грузинское население. Что касается Южной Осетии, то здесь было одно-единственное нападение грузинских военнослужащих на Цхинвали. Это не идет ни в какое сравнение с акциями югославской, а позднее сербской армии в Косово [11]. Схожей точки зрения придерживается и научный сотрудник Гессенского фонда изучения проблем мира и конфликтов М. Дембински, который указывает на то, что, ситуация в Сербии сопровождалась многолетними систематическими репрессиями в отношении косовских албанцев [6].

Официальный представитель Госдепа США Ф.Гордон, выражая точку зрения администрации Б.Обамы и касаясь возможности применения косовского прецедента в других спорных ситуациях, отметил: «Я хотел бы также подчеркнуть, что решение суда было вынесено с учетом уникальных особенностей вопроса Косово. Это было решение исключительно по Косово. О каких-либо прочих регионах и государствах речи не было. Это решение не устанавливает какого-либо прецедента для других регионов или государств».

Россия также мотивировала свое решение о признании независимости Абхазии и Южной Осетии тем, чтобы якобы предотвратить геноцид местного населения. «Для того, чтобы предотвратить последующий геноцид населения, просто уход абхазов и осетин с этой территории - были приняты эти решения» – заявил президент России Д.Медведев. Однако утверждение российской стороны о создавшейся гуманитарной катастрофе в результате действий грузинской стороны и тысячах уби-

тых среди мирного населения в Южной Осетии (так, постоянный представитель России в ООН Виталий Чуркин заявил, что в результате конфликта погибли 1694 мирных жителей Южной Осетии), не говоря уже об Абхазии, где грузинская сторона не вела военных действий, не подтверждаются независимыми источниками. Наоборот, в результате действий подразделений русской армии фактически произошла этническая чистка грузинского населения Южной Осетии. В зоне южноосетинского конфликта, в семи селах население оказалось перед гуманитарной катастрофой. Представитель правозащитной организации Human Rights Watch А. Нейстат, которая работала в момент конфликта в Южной Осетии опровергает сообщения о тысячах погибших [12]. Значительная часть грузинского населения была вынуждена покинуть территорию Южной Осетии. Части грузинских сел вообще больше нет. Как пояснил Э. Кокойты, глава сепаратистского марионеточного режима Южной Осетии: «Мы там все выровняли» [1].

Таким образом, совершенно очевидно, что конфликт относительно Косово, коренным образом отличается от армяно-азербайджанского, нагорно-карабахского конфликта, конфликтов относительно Южной Осетии, Абхазии и Приднестровья, Крыма и Юго-Восточной Украины. Исходя из всего вышеизложенного, можно заключить, что каким бы ни было решение косовской проблемы, оно, с юридической точки зрения, не может быть прецедентом при урегулировании нагорно-карабахского, абхазо-грузинского, южно-осетинско-грузинского, приднестровского конфликтов, а также конфликта в Юго-Восточной Украине и Крыма.

С точки зрения международного права нет правовых оснований для признания Нагорного Карабаха, Приднестровья, Южной Осетии и Абхазии, «ЛНР» и «ДНР» в качестве независимых государств. Поэтому оккупация территорий Азербайджана со стороны Армении, признание Россией Южной Осетии и Абхазии в качестве независимых государств, всесторонняя (военная, материальная, дипломатическая и т.д.) поддержка Россией марионеточных режимов Приднестровья, «ЛНР» и

«ДНР», а также аннексия и включение Крыма в состав России является грубым нарушением международного права, ибо фактически означает попытку расчленения независимых суверенных государств, признанных со стороны мирового сообщества государств, какими являются Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина.

Так, МИД Франции заявил, что Россия оказалась за пределами международного права, после того как признала независимость Абхазии и Южной Осетии, де-юре входивших в состав Грузии. Глава министерства Б. Кушнер отметил, что выражает «не только точку зрения Европейского Союза. Мы не можем принять такое нарушение международного права, европейских соглашений о безопасности и сотрудничестве, резолюций ООН. И мы не поддержим вооруженный захват чужой территории» [9]. Вторгшись на территорию Грузии, российская армия не ограничилась «освобождением» Южной Осетии, а захватила города и населенные пункты, находящиеся вне пределов Южной Осетии, уничтожила там объекты, причем не только военного характера. Вся эта противоправная операция называлась «принуждением к миру». Глава МИД Швеции К. Бильдт заявил, что Россия сознательно пошла на нарушение международного права. Министр иностранных дел Великобритании Д. Милибэнд призвал создать широкую международную коалицию «против российской агрессии в отношении Грузии». Курс на оккупацию Крыма и Юго-Восточной Украины может повести Россию к растущей изоляции от остального цивилизованного мира, к превращению России в международного изгоя со всеми вытекающими отсюда последствиями, особенно в экономической области. Не случайно ЕС, США, Япония, Канада и целый ряд других экономически развитых стран ввели против России санкции. Российская экономика уже понесла потери, исчисляемые сотнями млрд. долларов США, ее ВВП неуклонно падает и находится в стадии стагнации.

Таким образом, можно заключить, что агрессивные действия Армении против Азербайджана, а также России против Молдовы,

Грузии и Украины, находятся вне международно-правового поля, диктуются ее геополитическими устремлениями, направленными на восстановление своих бывших имперских амбиций. Действия России отнюдь не продиктованы заботой о населении сепаратистских образований, а стремлением осуществления своего геополитического влияния на постсоветском пространстве, господства на всем экономическом поле постсоветского пространства, в том числе недопущения реализации как альтернативных транспортных проектов, так и энергопроектов, которые могут свести на нет энергозависимость многих стран (включая Украину) от России.

#### **Литература**

1. Абхазия и Южная Осетия по-разному видят свое будущее // <http://www.rambler.ru>. 04.09.2008.
2. Караев Р.М. Соотношение принципов территориальной целостности и самоопределения народов в теории и практике международного права. Баку, «Текнур», 2009. – 312 с.
3. Международное право /Вольфганг Граф Витцум и др., пер. с нем. М.: Инфотропик Медиа, 2011. – 992 с.
4. Международное право – инструмент оформления принятых решений // <http://www.1news> 1 сентября 2008.
5. Мережко А.А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право. Киев, Издательский дом Дмитрия Бурого, 2013. - 208 с.
6. Немецкие эксперты сравнивают ситуацию на Кавказе и в Косово // <http://www.rambler.ru>. 23.08. 2008
7. Резолюция 1416 (2005) ПАСЕ “О конфликте в Нагорно-Карабахском регионе, решением которого занимается Минская конференция ОБСЕ» // [www.coe.int](http://www.coe.int).
8. Станет ли независимость Косова прецедентом? // <http://www.rambler.com>. 13.12. 2007.
9. Франция объявила Россию вне закона // <http://www.rambler.ru>. 07.09. 2008.
10. Цит. по Мюллерсон Р.А. Решение международного суда по делу Никарагуа против США и международное право // Советский ежегодник международного права 1987. М, 1988. – с. 36-56.
11. Эксперт: Южную Осетию и Абхазию нельзя сравнивать с Косово // <http://www.rambler.ru>. 27.08.2008
12. HRW: Заявления о геноциде и тысячах погибших делаются для углубления конфликта в Южной Осетии // <http://www.rambler.ru>. 13.08. 2008
13. Brownlie Ian. Principles of public international law / Ian 6th ed. Published Oxford; New York: Oxford University Press, 2003. - 742 p.
14. Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia / CHR, 56th, 27/09/1999 // [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=1780](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=1780)
15. Resolution adopted by the General Assembly on 14 March 2008/ 62/243. The situation in the occupied territories of Azerbaijan // [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/243](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/243)
16. Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014/68/262. Territorial integrity of Ukraine // [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262)



## ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

**ЛИТВИНЕНКО Віктор Іванович - доктор юридичних наук, доцент, директор Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, Заслужений юрист України**

*У статті розглянуто історію становлення процесу протидії корупції в Україні, з точки зору адміністративного права. Проаналізовано основні етапи розвитку вітчизняної протидії корупції, нинішній стан справ. Особливу увагу автор приділяє недолікам, що існують у сфері протидії корупції в Україні, проблемам функціонування суб'єктів протидії корупції. На основі класифікації суб'єктів протидії корупції та з урахуванням рекомендацій профільних міжнародних громадських організацій автором запропоновано шляхи підвищення ефективності протидії корупції в Україні.*

*Ключові слова: корупція, концепція, правоохоронні органи, антикорупційне законодавство, формування та виховання особистості.*

*В статье рассмотрена история становления процесса противодействия коррупции в Украине, с точки зрения административного права. Проанализированы основные этапы развития отечественного противодействия коррупции, нынешнее положение дел. Особое внимание автор уделяет недостаткам, которые существуют в сфере противодействия коррупции в Украине, проблемам функционирования субъектов противодействия коррупции. На основе классификации субъектов противодействия коррупции и с учетом рекомендаций профильных международных организаций, автором предложены пути повышения эффективности противодействия коррупции в Украине.*

*Ключевые слова: коррупция, концепция, правоохранительные органы, антикоррупционное законодательство, формирование и воспитание личности.*

*The article describes the history of the formation of anti-corruption process in Ukraine, in terms of administrative law. The main stages of development of the national anti-corruption, the current state of affairs were analyzed. Particular attention is paid to the shortcomings that exist in the field of combating corruption in Ukraine, the problems of functioning of anti-corruption entities. On the basis of the classification of subjects of combating corruption and with the advice of relevant international organizations, ways to improve the effectiveness of anti-corruption in Ukraine was proposed by the author.*

*Keywords: corruption, concept, law enforcement agencies, anti-corruption legislation, forming and education of the individual.*

**Актуальність теми.** Ситуація, в якій на сьогоднішній день опинилось наше суспільство, є вкрай складною. Системна криза, що охоплює всі сфери людського існування призвела до колосального зниження рівня життя більшості українців. У першу чергу, на нашу думку, це пов'язано з непередбаченою соціальною полі-

тикою, зокрема – непомірним підвищенням тарифів на енергоресурси, комунальні послуги, зростанням і без того не малого податкового навантаження. Вагомим негативним чинником можна вважати наявність неоголошеної війни на сході країни, яка вимотує величезні матеріальні, фінансові ресурси нашої

держави, забирає численні людські життя. Але особливо гострим фактором деградації суспільства, на нашу думку, є наявний в Україні рівень корупції.

Найбільшу стурбованість викликає корупція, яка проявляється на всіх, у тому числі вищих щаблях влади, при очевидній участі в ній вітчизняних олігархів. Безумовно, взятий керівництвом держави курс на її подолання є позитивним фактором. Водночас, ми спостерігаємо відсутність концепції, чіткої політичної лінії, спрямованої на реальну протидію корупції. Суспільство протягом ось уже 25 років незалежності отримує від керівництва держави заяви, щодо протидії корупції, що носять, на жаль, декларативний характер.

**Мета дослідження.** Метою дослідження є розгляд діяльності, спрямованої на протидію корупції, яка проводилась за роки незалежності України, аналіз наявного стану справ та винесення пропозицій, щодо підвищення ефективності протидії корупції в реаліях сьогодення.

**Основний зміст дослідження.** Вперше, питання протидії корупції в Україні було певною мірою цілісно поставлено та виражено в Розпорядженні Президента України Л.Д. Кучми «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» в 1995 році [1]. Згодом, у 1998 році було прийнято вже безпосередньо «Концепцію боротьби з корупцією» (на 1998-2005 роки) [2]. У 2006 році, у зв'язку зі зміною влади в Україні і приходом до влади нової еліти на чолі з президентом В. А. Ющенком, була розроблена друга, дещо інша концепція протидії корупції в Україні під гаслом «На шляху до доброчесності» [3]. На жаль, якоїсь послідовності, наявності спільної політичної лінії з попередньою концепцією вже не було. Така ж доля спіткала і стан протидії корупції в Україні в подальшому, з обранням президентом В. Ф. Януковича, який запропонував свій підхід до протидії корупції в 2011 році [4]. Як і раніше, послідовність політичної лінії реальної протидії корупції була відсутня.

Наступний етап боротьби з корупцією розпочався з приходом до влади Президента України П. О. Порошенка в 2014 році, коли

разом з черговою зміною влади та під тиском суспільства і впливом міжнародних чинників знову активізувалися процеси протидії корупції. У жовтні 2014 року, наприклад, було прийнято ряд законодавчих актів з питань протидії корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [5]; Закон України «Про запобігання корупції» [6]; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [7]; Закон України «Про Національну поліцію» [8] та інші законодавчі акти, які повинні були надати можливість організувати реальну, а не декларативну протидію корупції в державі. На практиці ж суспільство опинилося в ситуації, коли Національна поліція – в стадії реформування, Національне антикорупційне бюро – ще тільки в стадії становлення, Закон України «Про запобігання корупції» – не діє (у першу чергу, через несформованість Національної агенції з питань запобігання корупції, яка повинна була стати основою протидії корупції у виконавчій гілці влади). Незрозумілими також є підходи щодо ролі прокуратури, Служби Безпеки України у процесі протидії корупції, адже згідно з оновленим законодавством та фактичним станом справ, ці структури не впливають на протидію корупції на державному рівні. Мертвонародженим проектом стало створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [9], оскільки воно не вписується в єдину лінію протидії корупції, не є правоохоронним органом, не має можливості вести оперативно-розшукову діяльність і т. д.

Питання протидії корупції, вважаємо, потребує не ситуативного підходу, а концептуального, системно - стратегічного бачення, що характеризувалося б наявністю єдиної політичної лінії, послідовністю, а не залежало від приходу до влади інших еліт. Прикладів цьому є чимало: Великобританія, США, Норвегія, Бельгія та ряд інших західних країн проводять послідовну політику, що ґрунтується на стратегії протидії корупції і є незмінною протягом десятиліть. Не дивно, що подібна політика довела свою дієвість і рівень ко-

рупції в даних країнах є незрівнянно нижчим, у порівнянні з Україною.

У даній публікації беруться до уваги питання правового, організаційного порядку, з якими пов'язане подолання корупції, як ганебного антигуманного явища. Є, однак, причини наявності корупції, що становлять більш глибинний характер. До них відносимо: а) низький рівень громадянської культури і моралі, що спричиняють байдуже ставлення до хабарництва, корупції; б) брак необхідного виховання, формування особистості, її людської гідності і взаємоповаги між людьми; в) відсутність належного суспільного громадського контролю за поведінкою людини та ін. Відтак, антикорупційна боротьба не повинна зводитися до таких виключних засобів, як юридична, адміністративна протидія. Куди більш дієвими мають бути засоби виховного, профілактичного характеру, пов'язані з формуванням відповідної людської свідомості, розуміння того, що недобросовісно вести бізнес, давати хабарі тощо – це вчинки, що не відповідають справжній людині.

Аналізуючи сучасний стан корупції в Україні відповідно до оцінок міжнародних рейтингів, можна констатувати, що Україна займає, на превеликий жаль, останні місця, конкуруючи з такими країнами, як Непал, Камерун, Нікарагуа, Парагвай та інші найбільш відсталі країни третього світу. Так, наприклад, за результатами Світового Індексу сприйняття корупції СРІ за 2015 рік, індекс СРІ України складає 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року. У всесвітньому рейтингу Україна посідає відповідно 130 місце зі 168 позицій [10]. Безумовно, головним чинником сьогоденного стану корупції є ситуація нерозділення влади і бізнесу, високий рівень політичної корупції, декларативні підходи до протидії корупції, відсутність відповідальних за протидію корупції осіб, оскільки Президент не очолює протидію корупції, а є тільки гарантом Конституції. Прикладом негативних чинників є той факт, що з 2014 року по теперішній час, навіть після Революції гідності, немає призначеної особи Урядового уповноваженого

з питань антикорупційної політики. Відсутня реальна взаємодія суб'єктів протидії корупції. Рада національної безпеки і оборони України могла б виконати відповідну координаційну роль, але цього теж не спостерігається. В Україні трапляються деякі випадки резонансних затримань, розслідування по яких, як правило, не доводяться до відповідного логічного завершення справи, а протидія корупції зведена до протидії на побутовому рівні – «впіймати на гарячому» лікаря, вчителя тощо.

Основними проблемами, що паралізують ефективність протидії корупції, на нашу думку, є відсутність єдиної політичної волі та системно - стратегічного бачення шляхів подолання цього негативного явища з урахуванням як досвіду кращих демократичних країн, так і вітчизняного досвіду. Особливо це відчувається при створенні відповідних структур – суб'єктів протидії корупції, типовою рисою чого стало невміння та небажання збереження й відбору професійного кадрового потенціалу з числа професійних патріотичних та порядних громадян України. На жаль, це є свідченням недооцінки потенціалу власного народу.

Аналіз Конституції України та чинного законодавства свідчить про недосконалість сучасного правового забезпечення, відсутність системного уявлення і відповідного законодавчого забезпечення діяльності правоохоронних органів у цілому. У свою чергу, відсутність бачення ідеальної моделі правоохоронної системи «якими ми бажано мати правоохоронні органи, їх систему після проведення реформ», загрожує втратою контролю над злочинністю, утворює реальну внутрішню загрозу національній безпеці України та загрожує утвердженню неспроможності забезпечення гарантій держави щодо безпеки її громадянам, що є найвищою соціальною цінністю України.

Розв'язання проблеми реформування правоохоронних органів країни передбачає визначення цілей, мети, завдань та очікуваного результату цього процесу. Реформування правоохоронних органів передбачає розробку сучасних нормативно-правових умов

функціонування як кожного правоохоронного органу окремо так і всієї правоохоронної системи в країні в цілому.

Відсутність затвердженої концепції реформування правоохоронних органів у країні після двох років реформування є ще одним зі свідчень непродуманого державного бачення щодо організації та управління цим процесом.

Подолання корупції в Україні є найважливішим державним завданням, адже з моменту здобуття нашою державою незалежності корупція розглядалась як пряма загроза національній безпеці, стабільності та злагоді в країні. Її негативні наслідки полягають і в тому, що вона розмиває такі найважливіші конституційні принципи, як принцип консолідації нашого суспільства, принцип соціальної справедливості і рівності всіх перед законом. Корупція небезпечна ще й тим, що вона підриває довіру народу до влади, дискредитує ринкові механізми конкуренції та запобігання монополізму в економіці, сприяє лобіюванню законодавчих і нормативних актів, що відкривають можливість масштабних зловживань та злочинності.

Отже, наразі українська держава потребує рішучих дій щодо протидії корупції, а не декларативних заходів. Ліміти довіри вже вичерпано, суспільство не зможе більше терпіти видимості протидії боротьби з корупцією, особливо політичної корупції, негативного впливу олігархічних кланів на сучасний стан протидії корупції в Україні.

У моїх попередніх дослідженнях вже приділялась увага суб'єктам протидії корупції, зокрема, було запропоновано поділити їх на наступні десять груп:

- суб'єктам протидії корупції, зарахованим до першої групи, належить прерогатива визначення внутрішньої і зовнішньої політики держави, складовою якої є антикорупційна політика, і забезпечення її здійснення (Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України);

- друга група суб'єктів здійснює ініціювання прийняття законів, спрямованих на забезпечення протидії корупції (відповідно до Конституції України суб'єктами законодавчої

ініціативи є Президент України, Кабінет Міністрів України, народні депутати України);

- третю групу суб'єктів складають відповідно ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;

- четверта група – суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, які здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства (органи прокуратури, у т.ч. антикорупційна прокуратура, Національна поліція, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань (що перебуває у процесі створення [11]);

- п'ята група суб'єктів – це суди загальної юрисдикції, до компетенції яких належить здійснення судового розгляду справ про корупційні правопорушення;

- діяльність суб'єктів шостої групи пов'язана із запобіганням корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (Національне агентство з питань запобігання корупції, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики);

- сьому групі суб'єктів складають суб'єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності (розглядаючи корупцію як загрозу національній безпеці України у сфері державної безпеки, відповідну координацію суб'єктів забезпечення національної безпеки у протидії загроз та небезпек здійснює Рада національної безпеки і оборони України);

- восьму групу суб'єктів протидії корупції утворюють органи, що здійснюють відповідно до ст. 61–64 Закону України «Про запобігання корупції» протидію корупції у діяльності юридичних осіб (уповноважений з антикорупційної діяльності, професіонал з антикорупційної діяльності);

- дев'ята група суб'єктів протидії корупції – це насамперед суди, а також антикорупційні прокурори, державні органи та органи місцевого самоврядування, які вживають заходи і ухвалюють конкретні рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними дія-

нями шкоди, поновлення порушених ними прав, а також Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів тощо;

- десята група суб'єктів протидії корупції включає в себе діяльність по науково-методичному та навчальному забезпеченню протидії корупції (Національна академія наук України, Національна академія правових наук України, Міністерство освіти і науки України тощо) [12, с. 94-108].

Окрему, одинадцятую, групу суб'єктів протидії корупції утворюють як вітчизняні, так і міжнародні громадські об'єднання (відповідно до чинного законодавства та своєї статутної діяльності) (ГО «Професіоналів з національної безпеки», ГО «Антикорупційна ліга», МГО «Центр протидії корупції», МГО «Transparency International») та громадяни України відповідно до своїх конституційних прав.

Парадокс сьогодення полягає в тому, що найбільш дієвою останніми роками є виключно зазначена одинадцята група суб'єктів протидії корупції. Як зазначають у вже згаданій МГО «Transparency International»: «Здобути підвищення рейтингу цього року Україні вдалося виключно завдяки більш критичному ставленню суспільства до корупціонерів. Про це свідчать дані дослідження Bertelsmann Foundation Transformation Index, які враховуються при визначенні CPI. Збільшилася кількість викривачів корупції, зростає число гострих матеріалів про корупціонерів у ЗМІ, на які влада змушена реагувати. Представники законодавчої та виконавчої гілки влади дедалі менше використовують свої службові повноваження для незаконного збагачення, побоюючись зіпсувати свій імідж в очах суспільства» [10].

Не зовсім зрозумілим є зміст Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [11], стосовно визначення завдань, які повинні вирішувати цей правоохоронний орган. Вважаємо, що ДБР, у першу чергу, повинно протидіяти організованій злочинності, у т.ч. організованим злочинним корупційним угрупованням, безпосередньо взаємодіяти з На-

ціональним антикорупційним бюро України. Після реформування Служби безпеки України (СБУ) у спеціальну службу, що відповідає змісту її діяльності та практиці діяльності європейських спеціальних служб, ДБР повинно прийняти до своєї підслідності, статті підслідності СБУ. За міжнародною практикою спеціальні служби позбавлені функцій досудового слідства. Тобто ДБР стає повноцінним суб'єктом боротьби з корупцією, але для цього суб'єктами законодавчої ініціативи потрібно оперативно внести зміни до Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Таким чином, потенціал подолання корупції, який є у громадських організацій, суспільства в цілому – впроваджується значною мірою, в той час як численні державні органи, покликані протидіяти корупції – або не функціонують зовсім (знаходяться у стадії становлення), або функціонують вкрай неефективно» [12].

Вочевидь, що для подолання неприпустимого рівня корупції слід терміново докласти максимум зусиль до активізації протидії корупції за такими напрямками:

1. Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України мають провадити дієву внутрішню і зовнішню політику держави, складовою якої є антикорупційна політика, забезпечувати її здійснення. У тому числі – ініціювати прийняття законів, спрямованих на системне забезпечення протидії корупції;

2. Має бути забезпечена ефективна взаємодія спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції – органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції зі Службою безпеки України, Державним бюро розслідувань (коли воно почне свою роботу);

3. Суди загальної юрисдикції, до компетенції яких належить здійснення судового розгляду справ про корупційні правопорушення повинні посилити свою діяльність. Вирішення справ про корупційні правопорушення мають стати пріоритетними;

4. Національна академія наук України, Національна академія правових наук Укра-



їни, Міністерство освіти і науки України, профільні кафедри ВНЗ усіх форм власності, мають активізувати діяльність по науково-методичному та навчальному забезпеченню протидії корупції;

5. Діяльність антикорупційних прокурорів, державних органів та органів місцевого самоврядування, які вживають заходи і ухвалюють рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діяннями шкоди, поновлення порушених прав, повинна носити системний характер, з виходом на конкретні рішення. Необхідно визначити завдання Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та в їх рамках організувати взаємодію з іншими правоохоронними структурами;

6. Продовжувати залучення до протидії корупції громадськості у всіх можливих формах;

7. Особливу увагу приділити практиці відбору кадрів для новостворених антикорупційних органів також з числа колишніх правоохоронців, які є професійними, патріотичними, порядними службовцями. Налагодження ефективної системи такого відбору дозволить зберегти та примножити позитивний досвід, практичні напрацювання, уникнути згубної, але такої поширеної нині практики тотального заміщення досвідчених фахівців новими людьми, які часто не мають не лише необхідного досвіду, належної кваліфікації, а й необхідної мотивації;

8. Враховувати та зберігати наявний позитивний вітчизняний досвід у сфері протидії корупції. Ситуація, коли зміна політичних еліт несе з собою зміну стратегії, тотальні кадрові перестановки, нівелювання всіх напрацювань попередніх років є неприпустимою, адже це суперечить принципу послідовності, знижує ефективність антикорупційних процесів, що тривали роками, або й взагалі їх зупиняє;

9. Рада національної безпеки і оборони України має здійснювати координацію діяльності всіх перелічених суб'єктів антикорупційної діяльності, розглядаючи корупцію як загрозу національній безпеці України.

Переконані, що вжиття запропонованих нами заходів дозволить суттєво знизити рівень корупції, в тому числі – на вищих щаблях влади, налагодити практику повернення значної кількості фінансових коштів, у тому числі – з-за кордону, забезпечити довіру населення до органів, що займаються протидією корупції, органів державної влади та до держави в цілому.

**Висновки.** Незважаючи на те, що з 1995 року і дотепер всі Президенти України, велика кількість політичних партій і рухів декларували активну боротьбу з корупцією, результати цієї боротьби нікчемні. Наявний в Україні стан протидії корупції є не просто далеким від ідеалу, а практично катастрофічним. За міжнародними рейтингами, що оцінюють боротьбу з корупцією Україна посідає останні місця (зокрема, у найвідомішому світовому антикорупційному рейтингу СРІ 2015 року «колегами» України за ганебним антикорупційним індексом 27 балів зі 100 є Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай). Єдиними дієвими суб'єктами протидії корупції в Україні є громадські організації та суспільство в цілому. Щойно створені антикорупційні та давно існуючі, але нещодавно реформовані правоохоронні органи не в стані чинити ефективну протидію корупції з ряду суб'єктивних та об'єктивних причин.

З метою забезпечити дійсно ефективну протидію корупції на всіх рівнях, повернути довіру населення до процесу протидії корупції, державної влади та держави в цілому, нами запропоновано напрями, за якими слід активізувати зусилля організацій та установ усіх рівнів. Тільки комплексно продумана, скоординована діяльність всіх – від Президента України і до простого працівника – дозволить здолати корупцію, перетворити Україну на розвинену, заможну, привабливу для громадян і залучення іноземних інвестицій країну.

#### **Література**

1. Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю: Розпорядження Президента України від 10.02.1995 р. № 35/95-рп [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/35/95-%D1%80%D0%BF>

2. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998 р. № 367/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367/98>

3. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006р. № 742/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>

4. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011р. № 3206 –VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014р. № 1699 –VII. Відомості Верховної Ради України. 2014, № 46, Ст. 2047.

6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014р. № 1700 –VII. Відомості Верховної Ради України. 2014, № 49, Ст. 2056.

7. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р.- № 1698-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014 р., № 47, Ст. 2051.

8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015, № 40 – 41. Ст. 379.

9. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016,- № 1, Ст. 2.

10. Лише на один бал піднялась Україна у Світовому рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5741.html>

11. Проект Закону про Державне бюро розслідувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54012](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012)

12. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія В. І. Литвиненко. – К.: «МП Леся». 2015, 472 с.



## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО АЗАРТНЫЕ ИГРЫ

**ЗДОРОВ Юрий** - магистр права, докторант Европейского университета Молдовы

*In its submission the author examines topical issues of the application of legal liability for the violation of legislation regulating gambling.*

*Important are identified in the study of current legislation conflicts and contradictions of the rules governing the use of legal liability for violating the order of organizing and holding gambling.*

*Of particular importance are the conclusions and proposals, which are contained in the materials provided by the article.*

*Keywords: legal liability, gambling, gaming business, event games, casino, slots, lottery, betting.*

*В представленном материале автор рассматривает актуальные вопросы применения юридической ответственности за нарушение законодательства, регулирующего азартные игры.*

*Важным являются выявленные при исследовании действующего законодательства коллизии и противоречия норм, регулирующих применение юридической ответственности за нарушение порядка организации и проведения азартных игр.*

*Особое значение имеют выводы и предложения, которые приводятся в материалах представленной статьи.*

*Ключевые слова: юридическая ответственность, азартные игры, игровой бизнес, игры случая, казино, игровые автоматы, лотерея, пари.*

**Актуальность.** Азартные игры были узаконены в Республике Молдова сравнительно недавно.

Легальный игровой бизнес способствует пополнению государственного бюджета и одновременно причиняет вред нравственности.

Наряду с легальным игорным бизнесом в Республике Молдова существует и нелегальный игорный бизнес. Недавно полиция обнаружила в г. Кишиневе нелегальное игорное заведение, действовавшее около 3 лет.

Актуальность темы обусловлена её недостаточным освещением в юридической литературе, и в средствах массовой информации, а также несовершенством правовых норм, устанавливающих юридическую ответствен-

ность за нарушение законодательства, регулирующего азартные игры.

**Цель статьи** – дать краткую характеристику законодательства РМ, регулирующего азартные игры, осветить гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность за нарушение этого законодательства и внести предложения, направленные на устранение противоречий и пробелов в законодательстве.

**Изложение основного материала.** Азартные игры регулируются законом РМ № 285-XIV от 18.02.1999 года «Об азартных играх», Гражданского кодекса Республики Молдова (далее – ГК РМ) № 1107-XV от 06.06.2002 года [2], Налоговым кодексом Республики Молдо-

ва (далее - НК РМ), другими законами и подзаконными нормативными актами.

Основным нормативным актом, регулирующим азартные игры, является закон РМ «Об азартных играх» № 285-XIV от 18.02.1999 года [3].

Вышеупомянутый закон состоит из следующих 8 разделов:

1. Раздел I. Общие положения (ст. 1-18),
2. Раздел II. Игры случая (ст. 19-37), который состоит из 2 глав:

Глава 1. Казино. Игровые автоматы (ст. 19-25),

Глава 2. Лотерея (ст. 26-37),

3. Раздел III. Пари (ст. 38-44),

4. Раздел IV. Игры на ловкость (ст. 45),

5. Раздел IV<sup>1</sup> Азартные игры с использованием систем связи (ст. 45<sup>1</sup>-45<sup>5</sup>),

6. Раздел V. Выдача и аннулирование лицензии (ст. 46-51),

7. Раздел VI. Ответственность (ст. 52),

8. Раздел VII. Заключительные и переходные положения (ст. 53).

Азартные игры регулируются также ст. 1375, 1376, и 1377 ГК РМ.

Юридическую ответственность принято рассматривать как институт права, как санкцию за нарушение предписаний закона и как правоотношение, которое возникает в результате применения установленных законом санкций за нарушение предписаний законодательства. Предметом нашего рассмотрения будет юридическая ответственность за нарушение законодательства, регулирующего азартные игры и пари, как института права и как санкции за нарушение этого законодательства.

Под институтом права принято понимать обособленную группу юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права [1, с. 231].

Под санкциями понимаются «меры, применяемые к правонарушителю и влекущие для него определенные неблагоприятные последствия» [1, с. 541].

В зависимости от отраслевой принадлежности юридическая ответственность подраз-

деляется на гражданско-правовую, гражданскую, административную и уголовную.

Для гражданской ответственности характерно, что она может устанавливаться не только законом, но и договором.

Гражданская ответственность подразделяется на 2 вида: договорную и деликтную.

Нарушение законодательства, регулирующего азартные игры, влечет договорную ответственность.

Согласно части (5) ст. 1376 ГК РМ в случае отказа организатора провести игру в предусмотренный срок участники игры вправе требовать от него возмещения убытков, реально причиненных вследствие переноса или отмены игры.

Легальное определение понятия «убытки» дано в части (2) ст. 14 ГК РМ, согласно которой под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученная прибыль, которую это лицо получило бы, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Организатор азартной игры, отказавшийся провести азартную игру в предусмотренный правилами проведения этой игры срок, обязан возместить участникам игры убытки, причиненные отказом провести игру.

Согласно части (1) ст. 5 закона РМ «Об азартных играх» игроком (участником игры) является лицо, оплатившее свое участие в игре и имеющее право на получение выигрыша, предусмотренного правилами игры.

Согласно ст. 10 закона РМ «Об азартных играх» организатор азартных игр - юридическое лицо, являющееся резидентом Республики Молдова, имеющее соответствующую лицензию и осуществляющее деятельность по непосредственному проведению разрешенных азартных игр.

Согласно части (1) ст. 6 закона РМ «Об азартных играх» правила проведения азартных игр утверждаются Министерством финансов Республики Молдова.

Гражданская ответственность организатора азартной игры наступает и в случае на-

рушений им требований части (6) ст. 1376 ГК РМ, согласно которой выигрыш, полученный лицом, которое в соответствии с условиями проведения игры признано выигравшим, подлежит выплате ему организатором игры в предусмотренных этими условиями размере, форме и сроки, а если срок выплаты не был предусмотрен – не позднее 12 дней с момента объявления результатов игры.

В случае просрочки исполнения денежных обязательств применяется гражданская ответственность, установленная ст. 619 ГК РМ.

Согласно части (1) ст. 619 ГК РМ на денежные обязательства на срок просрочки начисляются проценты. За просрочку начисляется 5 % сверх процентной ставки, предусмотренной ст. 585, если законом или договором не предусмотрено иное. Доказательство нанесения меньшего ущерба допускается.

Административная ответственность за нарушение законодательства, регулирующего проведение азартных игр, установлена частями (1)-(4) ст. 277<sup>1</sup> и частью (1) ст. 356 Кодекса о правонарушениях Республики Молдова (далее – КоП РМ) № 218-XVI от 24.10.2008 года [4].

Согласно части (1) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ воспрепятствование осуществлению контрольных функций или отказ в предоставлении документов, отражающих финансово-хозяйственную деятельность организатора азартных игр, или представление сфальсифицированных данных влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 150 условных единиц и на юридических лиц в размере от 150 до 200 условных единиц.

К ответственности за это правонарушение привлекаются должностные лица и юридические лица, которые являются организаторами азартных игр.

Понятие «должностное лицо» определяет часть (6) ст. 16 КоП РМ, согласно которой должностное лицо (лицо, наделенное на государственном предприятии, в учреждении, организации, центральном или местном органе публичной власти на постоянной или временной основе, в силу закона, в силу его назначения, избрания или в силу отдельного поруче-

ния, определенными правами и обязанностями по осуществлению функций публичной власти или действий административно - распорядительного либо организационно-хозяйственного характера) подлежит ответственности за правонарушение при совершении деяний, предусмотренных КоП РМ, в случае:

а) умышленного использования своих полномочий в отступление от служебных обязанностей;

б) явного превышения предоставленных законом прав и полномочий;

в) неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей.

По мнению автора, часть (6) ст. 16 КоП РМ следует изменить, предусмотрев, что должностным лицом является лицо, наделенное на любом предприятии, в учреждении, организации определенными правами по осуществлению функций публичной власти или действий административно-распорядительного либо организационно-хозяйственного характера.

Данное изменение необходимо, т.к. действующая редакция части (6) ст. 16 КоП РМ не позволяет признать должностным лицом руководителя частного игорного предприятия.

Предлагаемое изменение части (6) ст. 16 КоП РМ позволит увеличить поступления в государственный бюджет, т.к. размеры штрафов, налагаемых на должностных лиц, превышают размеры штрафов, налагаемых на физических лиц, не являющихся должностными лицами.

К ответственности за правонарушение, предусмотренное частью (1) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ, привлекаются не только должностные, но и юридические лица.

КоП РМ не содержит определения понятия «юридическое лицо». Поэтому следует руководствоваться определениями понятия «юридическое лицо», которые содержатся в Гражданском и Налоговом кодексах РМ.

Так, согласно части (1) ст. 55 ГК РМ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего

имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в судебной инстанции.

Более детальное описательное определение понятия «юридическое лицо» содержится в пункте 4) ст. 5 НК РМ, согласно которому юридическое лицо – любое хозяйственное товарищество или общество, кооператив, предприятие, учреждение, фонд, ассоциация, включая созданные с участием иностранного лица, и другие организации, за исключением подразделений перечисленных организаций, не имеющих обособленного имущества, а также организационных форм со статусом физического лица согласно законодательству [5].

Данные определения понятия «юридическое лицо» не учитывают, что согласно части (1) ст. 63 ГК РМ юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.

Согласно части (1) ст. 17 КоП РМ юридическое лицо, за исключением органов публичной власти, привлекается к ответственности за правонарушение, предусмотренное настоящим кодексом, если:

а) оно виновно в невыполнении или ненадлежащем выполнении прямых предписаний закона, устанавливающих обязанности или запреты на осуществление определенной деятельности, или в осуществлении деятельности, не соответствующей его учредительным документам или заявленным целям;

б) деяние совершено в его интересах физическим лицом, наделенным руководящими функциями, которое действовало самостоятельно или как член органа юридического лица;

с) деяние допущено, разрешено, утверждено или использовано лицом, наделенным руководящими функциями;

д) деяние совершено вследствие отсутствия надзора и контроля со стороны лица, наделенного руководящими функциями.

**Вывод.** По нашему мнению, административную ответственность юридических лиц следует отменить и усилить ответственность руководящих работников юридических лиц.

Юридическое лицо представляет собой организацию, от имени которой совершают юридические действия органы правления (коллективные или единоличные) этим юридическим лицом, которые являются физическими лицами. Юридическое лицо само по себе действовать не может. От имени юридического лица действуют управляющие им физические лица. И именно последние должны нести административную ответственность за свои противоправные действия (бездействия).

Статья 17 КоП РМ и статьи Особенной части КоП РМ, устанавливающие административную ответственность юридических лиц, противоречат ст. 8 и 9 КоП РМ.

Статья 8 КоП РМ, закрепляющая принцип личного характера ответственности за правонарушение, гласит: «Лицо подлежит ответственности за правонарушение только за совершенное виновно деяние».

Ответственность за правонарушение несет только лицо, умышленно или по неосторожности совершившее деяние, предусмотренное законом о правонарушениях».

Административное наказание в виде штрафа, примененное к юридическому лицу, влечет негативные последствия не только для лица, виновного в совершении правонарушения, но и для остальных работников юридического лица, привлеченного к юридической ответственности.

К тому же согласно части (4) ст. 17 КоП РМ ответственность за правонарушение юридического лица не исключает ответственности физического лица за совершенное правонарушение.

Часть (4) ст. 17 КоП РМ противоречит части (2) ст. 9 КоП РМ, согласно которой никто не может быть дважды привлечен к ответственности за правонарушение за совершение одного и того же деяния. В случае, если руководитель юридического лица является его учредителем, штраф за одно и то же правонарушение налагается на юридическое лицо и на его учредителя. В результате этого уменьшается как имущество юридического лица, так и личное имущество учредителя юридического

лица, который является руководителем этого юридического лица.

Статья 17 КоП РМ противоречит и принципу индивидуализации ответственности за правонарушение и наказания за правонарушение, установленному частью (1) ст. 9 КоП РМ.

Принцип индивидуализации ответственности за правонарушение и наказания за правонарушение, установленный частью (1) ст. 9 КоП РМ, конкретизирует ст. 41 КоП РМ, которая гласит: «Наказание за правонарушение назначается в зависимости от характера и степени вреда, причиненного правонарушением, от характеристики лица и смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств».

Лицу, виновность которого доказана, назначается справедливое наказание в пределах и в соответствии с положениями настоящего кодекса».

Примерный перечень обстоятельств, смягчающих ответственность за правонарушение, приведен в ст. 42 КоП РМ.

Исчерпывающий перечень обстоятельств, отягчающих ответственность за правонарушение, приведен в части (1) ст. 43 КоП РМ.

**Вывод.** Очевидно, что эти вышеуказанные перечни не могут быть применены при привлечении к административной ответственности юридического лица, которое отвечает за действие (бездействие) физического лица, действующего от имени юридического лица.

Административная ответственность за правонарушение, предусмотренное частью (1) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ, наступает за воспрепятствование осуществлению контрольных функций и за отказ от предоставления документов, отражающих финансово-хозяйственную деятельность организатора азартных игр.

Правом осуществлять контрольные функции и требовать предоставления документов, отражающих финансово-хозяйственную деятельность организатора азартных игр, наделены налоговые органы.

Согласно части (1) ст. 129 НК РМ налоговый орган – орган Государственной налоговой службы: Главная государственная налого-

вая инспекция при Министерстве финансов, территориальная государственная налоговая инспекция и/или специализированная государственная налоговая инспекция, находящиеся в подчинении Главной государственной налоговой инспекции при Министерстве финансов. Понятие «территориальная государственная налоговая инспекция» тождественно понятию «территориальный налоговый орган».

Полномочия налогового органа установлены ст. 133 НК РМ, а права налогового органа и налоговых служащих установлены ст. 134 НК РМ.

Согласно части (2) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ осуществление деятельности в сфере азартных игр без лицензии или с приостановленной/отозванной либо недействительной лицензией влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 200 условных единиц и на юридических лиц в размере от 200 до 300 условных единиц.

Порядок выдачи лицензий организаторам азартных игр установлен ст. 8, 9 и 46-51 закона РМ «Об азартных играх», другими законами и подзаконными нормативными актами.

Согласно части (3) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ допуск к азартным играм (кроме лотерей и игр на ловкость) лиц, не достигших 18-летнего возраста, допуск к азартным играм лиц, которые под влиянием алкоголя, наркотиков или иного сильнодействующего вещества либо по иным причинам явно не отдают себе отчета в своих действиях, а равно разрешение доступа в игровой зал этих лиц влекут наложение штрафа на физических лиц в размере от 80 до 120 условных единиц и на юридических лиц в размере от 250 до 450 условных единиц, с лишением или без лишения в обоих случаях права осуществлять определенную деятельность на срок от 5 месяцев до одного года.

Часть (2) ст. 5 закона РМ «Об азартных играх» запрещает допуск к азартным играм лиц, не достигших возраста 18 лет. Нарушение этого запрета влечет административную ответственность физических и юридических лиц.

Согласно части (4) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ допуск к азартным играм (кроме лотерей и игр

на ловкость) лиц, не достигших 18-летнего возраста, допуск к азартным играм лиц, которые под влиянием алкоголя, наркотиков или иного сильнодействующего вещества либо по иным причинам явно не отдают себе отчета в своих действиях, а равно разрешение доступа в игровой зал этих лиц влекут наложение штрафа на физических лиц в размере от 80 до 120 условных единиц и на юридических лиц в размере от 250 до 450 условных единиц, с лишением или без лишения в обоих случаях права осуществлять определенную деятельность на срок от 5 месяцев до одного года.

Правила проведения азартных игр в игорных заведениях согласно части (1) ст. 6 закона РМ «Об азартных играх» утверждены Министерством финансов РМ.

Согласно части (1) ст. 402 КоП РМ правонарушения, предусмотренные частями (1), (2) и (4) статьи 277<sup>1</sup>, рассматриваются органами финансового и налогового контроля Министерства финансов РМ.

В соответствии с частью (2) ст. 402 КоП РМ рассматривать дела о правонарушениях и назначать наказания вправе министр финансов и его заместители, руководители и заместители руководителей главных финансовых управлений административно-территориальных единиц, начальники государственных налоговых инспекций всех уровней и их заместители, директор Агентства государственных закупок и его заместители, руководители и заместители руководителей подведомственной Министерству финансов Финансовой инспекции и ее территориальных подразделений.

Указанные в части (2) ст. 402 КоП РМ должностные лица согласно части (1) ст. 442 КоП РМ обязаны составить протоколы о правонарушениях, предусмотренных частями (1), (2) и (3) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ.

Согласно части (2) ст. 425 КоП РМ доказательствами признаются фактические данные, устанавливаемые следующими средствами: протоколом о правонарушении, протоколом изъятия вещей и документов, протоколом обыска, объяснениями лица, в отношении которого возбуждено производство о право-

нарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, письменными доказательствами, аудио- или видеозаписями, фотографиями, вещественными доказательствами, изъятими вещами и документами, научно-техническими и судебно-медицинскими заключениями, заключением эксперта.

Согласно части (1) ст. 440 КоП РМ установление события правонарушения означает осуществляемую констатирующим субъектом деятельность по сбору и представлению доказательств наличия правонарушения, составлению протокола о правонарушении и назначению наказания за правонарушение или направлению при необходимости дела в судебную инстанцию или иной орган для рассмотрения.

Протокол о правонарушении должен соответствовать требованиям частей (1) – (14) ст. 443 КоП РМ.

Согласно части (1) ст. 443 КоП РМ в протоколе о правонарушении содержатся:

а) дата (число, месяц, год) и место составления;

б) должность, фамилия и имя констатирующего субъекта, наименование представляемого им органа;

в) фамилия, имя, место жительства, занятие правонарушителя, данные его удостоверения личности, а в случае юридического лица – его наименование, местонахождение, фискальный код, сведения о представляющем его физическом лице;

д) событие правонарушения, место и время его совершения, обстоятельства дела, имеющие значение для установления фактов и правовых последствий, оценка возможного ущерба, причиненного правонарушением;

е) юридическая квалификация деяния, материальная норма правонарушения и квалификация признаков состава правонарушения;

ф) разъяснение правонарушителю и потерпевшему их прав и обязанностей, предусмотренных статьями 384 и 387;

г) замечания и доказательства, представляемые в свою защиту правонарушителем, а также замечания и доказательства потерпевшего.



Согласно ст. 445 КоП РМ неуказание в протоколе о правонарушении сведений и фактов, предусмотренных статьей 443 КоП РМ, влечет недействительность протокола о правонарушении.

**Предложение.** По нашему мнению, ст. 402 КоП РМ следует изменить, установив, что протоколы о правонарушениях, предусмотренные частями (1), (2) и (4) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ, составляют должностные лица, указанные в части (2) ст. 402 КоП РМ, и передают эти протоколы в суды первой инстанции, которые разрешают по существу дела о таких правонарушениях.

Соответственно следует дополнить и подпункт b) пункта 1) части (1) ст. 395 КоП РМ, определяющий компетенцию судебной инстанции. Административные наказания за правонарушения, предусмотренные частями (1), (2), (3\_ и (4) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ, могут быть применены только, если не истек 12-месячный пресекательный срок применения административных наказаний, установленный частью (2<sup>1</sup>) ст. 30 КоП РМ.

В соответствии с частью (4) ст. 400 КоП РМ правонарушения, предусмотренные частью (3) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ, устанавливаются полицией. Однако полиция не имеет права назначать наказания за эти правонарушения. Сотрудники полиции, указанные в части (2) ст. 400 КоП РМ, уполномочены составлять протоколы о правонарушениях, предусмотренных частью (3) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ.

В соответствии с частью (6) ст. 400 КоП РМ протоколы о правонарушениях, предусмотренных частью (3) статьи 277<sup>1</sup>, передаются в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

Административная ответственность за нарушение законодательства об азартных играх установлена и частью (1) ст. 356 КоП РМ, согласно которой осуществление азартных игр без разрешения влечет наложение штрафа в размере от 50 до 100 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок от 40 до 60 часов.

Протоколы о правонарушении, предусмотренном частью (1) ст. 356 КоП РМ, состав-

ляют сотрудники полиции, перечисленные в части (2) ст. 400 КоП РМ. Эти же лица вправе назначать административные наказания в виде штрафов. Если же констатирующий субъект, т.е. должностное лицо, указанное в части (2) ст. 400 КоП РМ, предлагает применить наказание в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок от 40 до 60 часов, он в соответствии с подпунктом c) пункта 1) части (1) ст. 395 КоП РМ передает протокол о правонарушении в компетентную судебную инстанцию.

Согласно подпункту c) пункта 1) части (1) ст. 395 КоП РМ Судебная инстанция рассматривает дела о правонарушениях, по которым констатирующий субъект, прокурор предлагают назначить одно из следующих наказаний:

- лишение права осуществлять определенную деятельность;
- лишение права занимать определенную должность;
- лишение специального права;
- неоплачиваемый труд в пользу общества;
- арест за правонарушение.

Следует учитывать, что применение административного наказания за правонарушение, предусмотренное частью (1) ст. 356 КоП РМ, ограничено 3- месячным пресекательным сроком, установленным частью (2) ст. 30 КоП РМ.

Согласно части (2) ст. 30 КоП РМ общий срок давности привлечения к ответственности за правонарушение составляет три месяца.

При рассмотрении дел о правонарушениях органы, уполномоченные рассматривать эти дела, обязаны руководствоваться предусмотренными КоП РМ принципами, в том числе принципом презумпции невиновности, установленном ст. 375 КоП РМ.

Статья 375 КоП РМ гласит: «Любое лицо, обвиняемое в совершении правонарушения, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном настоящим кодексом порядке.

Никто не обязан доказывать свою невиновность.

Выводы о виновности лица в совершении правонарушения не могут основываться на предположениях. Все неустранимые в соответствии с настоящим кодексом сомнения в виновности толкуются в пользу лица, в отношении которого возбуждено производство о правонарушении».

Административная ответственность за нарушение налогового законодательства организаторами азартных игр установлена также НК РМ, в частности ст. 253, 257, 260 и 261.

В соответствии с частью (1) ст. 253 НК РМ воспрепятствование осуществлению налогового контроля путем необеспечения доступа в производственные, складские, торговые и другие помещения и места для хранения имущества, непредставления необходимых налоговому органу объяснений, данных, информации и документов по вопросам, возникающим во время контроля, либо путем иного рода действий или бездействия влечет наложение штрафа в размере 5000 леев.

**Вывод.** Формулировки части (1) ст. 253 НК РМ частично совпадают с формулировками части (1) ст. 277<sup>1</sup> КоП РМ, что создает затруднения при выборе правовой нормы, подлежащей применению в случае непредоставления организатором азартных игр затребованных налоговым органом документов.

**Предложение.** По нашему мнению, законодатель должен внести в часть (1) ст. 253 НК РМ соответствующие изменения.

Согласно части (1<sup>1</sup>) ст. 253 НК РМ непредставление, несвоевременное представление информации или представление недостоверной информации в соответствии с частью (3<sup>2</sup>) ст.197 и частью (2<sup>2</sup>) ст.229 влечет наложение штрафа в размере 3000 леев.

Согласно части (2) ст. 257 НК РМ использование бланков первичных документов отличного от предусмотренных действующими нормативными актами образца, а также использование фальшивых или чужих бланков первичных документов (в том числе налоговой накладной) влекут наложение штрафа в размере сумм хозяйственных операций, отраженных в этих документах.

Согласно части (5) ст. 257 НК РМ необеспечение сохранности налоговой отчетности

и/или учетной документации, и/или контрольных лент (контрольных лент в специализированном электронном виде) и/или полное или частичное отсутствие бухгалтерского учета, что ведет к невозможности проведения налогового контроля, влекут наложение штрафа в размере 50000 леев с исчислением соответствующих налогов и сборов согласно части (2) ст.189 НК РМ.

Согласно части (1) ст. 260 НК РМ непредставление налогового отчета влечет наложение штрафа в размере 1000 леев за каждый непредставленный налоговый отчет, но не более 10000 леев за все непредставленные налоговые отчеты.

Налоговый отчет должен соответствовать требованиям ст. 187 НК РМ.

Согласно части (2) ст. 260 НК РМ несвоевременное представление налогового отчета влечет наложение штрафа в размере 200 леев за каждый несвоевременно представленный налоговый отчет, но не более 2000 леев за все несвоевременно представленные налоговые отчеты.

Согласно части (3) ст. 260 НК РМ представление налогового отчета, содержащего недостоверную информацию, влечет наложение штрафа в размере 1000 леев за каждый налоговый отчет, представленный с недостоверной информацией, но не более 7000 леев за все представленные с недостоверной информацией налоговые отчеты.

Согласно части (4) ст. 261 НК РМ занижение налогов (пошлин), сборов путем представления в налоговый орган налогового отчета, содержащего недостоверную информацию, влечет наложение штрафа в размере 30 % суммы занижения.

Согласно части (5) ст. 261 НК РМ уклонение от исчисления и уплаты налогов (пошлин), сборов влечет наложение штрафа в размере незадекларированного налога (пошлины), сбора.

Согласно части (6) ст. 261 НК РМ неуплата или недоплата подоходного налога, уплачиваемого в рассрочку, влечет наложение штрафа в размере, исчисленном в соответствии с частью (3) ст.228, за период с даты, установленной для уплаты такого налога, до дня, установ-

ленного для представления налоговой декларации. Сумма недоплаты подоходного налога определяется как разница между налогом, исчисленным и уплаченным налогоплательщиком, и налогом, который он обязан уплатить. Подоходный налог, подлежащий уплате, представляет собой наименьшую величину из суммы исчисленного налога, подлежавшего уплате в предшествующем году, или 80 % окончательной суммы налога в текущем году за вычетом зачетов (исключая налог, уплаченный в рассрочку). Санкция не применяется в случае, если сумма подоходного налога, подлежащего уплате, составляет менее 1000 леев. Штраф не налагается на налогоплательщиков, указанных в части (5) ст. 228, в отношении налоговых обязательств и налоговых периодов, по которым не применяется (не начисляется) пеня.

Порядок обжалования решений налоговых органов о применении санкций, предусмотренных ст. 267-274 НК РМ и законом РМ « Об административном суде» № 793-XIV от 10.02.2000 года [6].

Согласно части (3) ст. 267 НК РМ обязанность доказывания ошибочности решения, вынесенного налоговым органом, возлагается на лицо, подавшее жалобу.

**Вывод.** Часть (3) ст. 267 НК РМ противоречит части (3) ст. 24 закона РМ «Об административном суде», согласно которой при рассмотрении в административном суде искового заявления об аннулировании обжалуемого административного акта представление доказательств вменяется в обязанность ответчика, а при рассмотрении требования о возмещении причиненного ущерба - в обязанность обеих сторон.

**Предложение.** Часть (3) ст. 267 НК РМ следует изменить установив принцип невиновности налогоплательщика.

#### **Литература:**

1. Большой юридический словарь / под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2004.
2. Официальный монитор РМ № 82-86 от 22.06.2002 г.
3. Официальный монитор РМ № 50-52 от 20.05.1999 г.
4. Официальный монитор РМ № 3-6 от 16.01.2009 г.
5. Официальный монитор РМ. Специальный выпуск от 08.02.2007 г.
6. Официальный монитор РМ. Специальный выпуск от 03.10.2006 г.



## ОТЛИЧИЕ ДИСТРИБЬЮТОРСКОГО ДОГОВОРА ОТ ДИЛЕРСКОГО ДОГОВОРА

**АРСЕНИ Игорь - магистр права, заведующий кафедрой Частного права  
Комратского государственного университета**

*In the article the author reveals the peculiarities of separate contracts - a distributor and dealer. Separately, it is concluded that the data contract in legal science is often identified, but the study proved and identified the main distinguishing features of the contractual structures of data that allowed us to exclude all previously existing contradictions on the subject.*

*Keywords: distributor, dealer, supplier, area, advertising, marketing conditions, price, products, intermediary.*

*В статье автором раскрываются особенности самостоятельных договоров - дистрибьюторского и дилерского. Отдельно сделан вывод, что данные договора в правовой науке часто отождествляют, но в рамках исследования доказаны и выделены основные отличительные черты данных договорных конструкций, что позволило исключить все ранее существующие противоречия по данному вопросу.*

*Ключевые слова: дистрибьютор, дилер, поставщик, территория, реклама, маркетинг, условия, цена, товары, посредник.*

**Актуальность темы.** Ни одна страна мира не может обойтись без внешней торговли. С помощью внешней торговли национальная экономика взаимодействует с экономиками других стран. Мировая торговля является двигателем производства как отдельных стран и регионов, так и мирового хозяйства в целом, поскольку она обеспечивает более рациональное использование материальных и человеческих их ресурсов на всех уровнях хозяйствования. Мировое производство, как и производство отдельных стран и регионов, за последние 30 лет стало все больше зависеть от внешней торговли.

Международная торговля является важным средством сбалансированности между производственными возможностями и предпочтениями потребителей, позволяет получать продукты, в которых ощущается дефицит, и реализовать избыток, который и не поглоща-

ется внутренним рынком. Тем самым благодаря международной торговле достигается высокий уровень удовлетворения потребностей для населения каждой из торгующих стран. Поэтому исследование особенностей различного рода договоров, которые применяются в мировой торговле, является важным и актуальным.

**Цель статьи** заключается в выявлении отличительных признаков дистрибьюторского договора от дилерского договора.

**Изложение основного материала.** На международном торговом рынке существует два вида компаний: компании-дистрибьюторы и компании-дилеры. Многие люди не знают, чем дистрибьютор отличается от дилера. Чем отличается дилерский договор от дистрибьюторского? Поиску ответа на этот вопрос посвящено множество статей. Обсуждается этот вопрос и на конференциях и форумах, и при этом

во мнениях и выводах очень много противоречий. В связи с этим в настоящей статье нами будут исчерпывающе раскрыты все аспекты позволяющие отличать дистрибьюторский договор от дилерского с целью исключения всех существующих в правовой науке противоречий.

В соответствии с п. 2 ст. 4:101 Принципов европейского договорного права: коммерческое агентирование, франшиза и дистрибуция (далее — ПАФД) [6, с. 176 - 198] *дистрибьюторский договор* — это договор, в соответствии с которым одна сторона (поставщик) обязуется поставлять другой стороне (дистрибьютору) продукцию на постоянной основе, а дистрибьютор обязуется выкупить их и затем продавать от своего имени и в своих интересах.

Поставщиком может быть не только производитель продукции, но и экспортер или продавец. Дистрибьютор не является потребителем товара, поскольку покупает товар не для удовлетворения личных нужд, а для его перепродажи в пределах оговоренной территории (рынка). Особенность дистрибьюторских фирм заключается в том, что они являются участниками внешнеторгового оборота. Дистрибьюторы выступают *реализаторами закупленного по импорту товара на территории своей страны*. Для них показательным является долгосрочный характер отношений с иностранным поставщиком. Дистрибьюторы создают свою сбытовую сеть, формируют складские запасы товаров, занимаются изучением спроса и рекламой. Крупные производители и сбытовые фирмы нередко осуществляют реализацию своих товаров в других странах, подыскивая дистрибьюторов и заключая с ними дистрибьюторский контракт.

ПАФД предусматривают возможность заключения *трех основных видов договора дистрибуции*:

1) *договор исключительной дистрибуции* — это договор, в соответствии с которым поставщик обязуется поставлять товары (продукцию) только одному дистрибьютору в пределах одной территории (п. 3 ст. 4:101 ПАФД). Особенность договора исключительной дистрибуции заключается в формировании условий для монопольной деятельности дистрибьютора на

рынке определенного товара и на определенной территории. В этом случае формируется модель нарушения здоровой конкуренции на рынке данного товара;

2) *договор выборочной дистрибуции* — это дистрибьюторский договор, в соответствии с которым поставщик обязуется поставлять продукты, прямо или опосредованно, только дистрибьюторам, выбранным на основе определенного критерия (п. 4 ст. 4:101 ПАФД). Договор выборочной дистрибуции создает предпосылки для доминирования группы лиц, практически находящихся под единым управлением поставщика, что также влечет формирование антиконкурентной среды на рынке определенного товара и на определенной территории;

3) *договор исключительной продажи* — это дистрибьюторский договор, в соответствии с которым дистрибьютор обязуется приобрести товар (продукцию) исключительно от поставщика или стороны, назначенной поставщиком (п. 5 ст. 4:101 ПАФД). В этом варианте договора насыщение рынка товаром контролирует не дистрибьютор, а поставщик товара, определяя возможность приобретения определенного товара только у него лично, при этом интересы других поставщиков также могут быть существенно ущемлены, если количество договоров исключительной продажи с одним поставщиком превысит долю рынка, занимаемую дистрибьютором совокупно выше, определенную нормами законодательства о конкуренции. В этом случае также существует угроза благоприятному состоянию конкурентной среды на рынке определенного товара.

Обычно в предмет договора включаются обязательства дистрибьютора приобретать и перепродавать определенные товары от своего имени и за свой счет на определенной территории, а также не создавать обязательств для поставщика в связи с такой перепродажей. М.Н. Илюшина указывает, что предметом дистрибьюторского договора являются действия дистрибьютора по продаже товара, переданного ему производителем. При этом дистрибьютор действует *как фактический, а не как юридический посредник*. Он приобретает и реализует товар от своего имени, за свой счет и самостоятельно заклю-

чает договоры. «В предмет дистрибьюторского договора входят действия дистрибьютора, носящие сугубо специфический характер, влияющие на достижение цели: обязанность соблюдать количество продаж, не вести продажу товаров иных производителей, вести продажу с использованием торговых технологий, предусмотренных соглашением, соблюдать оговоренные способы продажи [4, с.36].

Таким образом, в предмете договора, кроме общей направленности на оказание услуг по продаже присутствуют другие элементы посредничества, предоставления других услуг, элементы концессионных соглашений. Все это позволяет говорить не о механическом соединении элементов отдельных договоров (смешанном договоре), а о формировании единой, неделимой природы дистрибьюторского договора» [5, 75].

В обязанности поставщика вне зависимости от вида дистрибьюторского договора входят обязанности по:

1) *поставке* заказанной дистрибьютором продукции, насколько это возможно, при условии, что заказ разумен;

2) *информированию* дистрибьютора относительно: а) свойств товаров; б) цен и условий продажи товаров; в) рекомендованных цен и условий перепродажи товаров; г) любых значимых связей между поставщиком и потребителями; д) любых рекламных кампаний, значимых для ведения бизнеса.

3) *предупреждению* дистрибьютора в разумный срок о том, что поставщик предвидит или должен предвидеть, что объемы производимых им поставок будут существенно меньше, чем дистрибьютор имел основание ожидать;

4) *предоставлению* дистрибьютору за разумную цену всех имеющихся рекламных материалов, необходимых для надлежащей дистрибуции и продвижения товара;

5) приложению всех возможных усилий для того, чтобы *не навредить репутации товаров и торговой марки*.

Согласно Руководству по составлению международных дистрибьюторских соглашений Международной торговой палаты в любом виде договора дистрибуции *дистрибьютор*

*должен*: 1) приобретать и перепродавать товар от своего имени и за свой счет; 2) принимать на себя организацию продаж на определенной территории; 3) не создавать обязательств для производителя [7].

В договорах исключительной и выборочной дистрибуции ПАФД предусматривает, что дистрибьютор кроме этого *обязан*:

1) насколько это возможно, предпринимать все возможные усилия, чтобы увеличить сбыт товаров;

2) предоставить информацию относительно: а) любых требований, которые выдвинуты или угроза выдвижения которых существует со стороны третьих лиц по отношению к правам интеллектуальной собственности поставщика; б) любых посягательств на интеллектуальную собственность поставщика со стороны третьих лиц;

3) уведомить поставщика в разумный срок, в случае если он предвидит или должен предвидеть, что его потребности будут существенно меньше, чем поставщик имеет основание ожидать;

4) следовать инструкциям поставщика, разработанным для обеспечения надлежащей дистрибуции товаров или для поддержания репутации или отличимости товаров;

5) предоставить доступ к помещениям дистрибьютора, в целях проверки соблюдения дистрибьютором стандартов, согласованных в договоре инструкций;

6) предпринимать разумные усилия для того, чтобы не навредить репутации товаров (продукции) и торговой марки [2, с. 56].

Международная торговая палата утвердила «Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор», содержащий единообразные правила заключения дистрибьюторских договоров, в соответствии с которыми дистрибьюторскому договору присущи следующие особенности:

1) в качестве оптового торговца дистрибьютор занимается продвижением и (или) организует размещение товаров на выделенной ему территории;

2) поставщик обеспечивает дистрибьютору привилегированное положение на данной территории — обычно это исключительное

право на покупку товаров у данного поставщика;

3) такие взаимоотношения должны существовать в течение определенного периода, так как это создает условия для сотрудничества, которое не может носить эпизодический характер;

4) дистрибьютор воздерживается от размещения товаров конкурентов;

5) дистрибьютор практически всегда размещает маркированные товары» [8, с. 8, 12].

Сбыт готовых изделий сопровождается обычно ограничением свободы действий дистрибьютора, в частности обязательством воздерживаться от конкуренции. В обязанности поставщика товаров входит предоставление дистрибьютору согласованного положения на соответствующей территории (исключительного, преимущественного или иного). Естественно, что необходимые условия для сотрудничества могут быть разработаны при наличии длительных договорных связей между сторонами, поскольку такие отношения не могут быть эпизодическими. Важными при этом являются и правила о недопущении конкуренции. Отличительной чертой данной формы договорных отношений является размещение товаров, снабженных товарными знаками [3, с.389].

Несмотря на то, что по дистрибьюторскому договору товар переходит в собственность дистрибьютора, условие об отчуждении товара является лишь одной из составляющих в договоре дистрибуции. Этот договор скорее носит характер смешанного договора, включающего в себя элементы договоров поставки, агентирования и организационного договора.

Дистрибьюторский контракт не может быть заключен на территории государства, где зарегистрирован дистрибьютор как предприниматель. Модель дистрибьюторского договора на внутреннем рынке страны используется в виде договоров исключительной продажи товаров. Поскольку фактически дистрибьютор выступает продавцом, то и ответственность за надлежащее качество товара несет он. Таким образом, все претензии покупателей будут предъявляться именно к дистрибьютору, а не к производителю товара. Дистрибьюторы обыч-

но работают в сфере сетевого маркетинга. Сетевой маркетинг предполагает особую оплату труда дистрибьютора. Сущность заключается в том, что дистрибьютор получает деньги не только за те товары, которые ему удалось продать. Он также получает деньги с продаж, которые осуществили завербованные им люди; с продаж, которые осуществили завербованные последними людьми; и так далее. Таким образом -на лицо длинная цепочка. При этом дистрибьютор нацелен не столько на продажи, сколько на привлечение новых людей, которые завербуют еще больше людей, и так далее.

Таким образом, существенными условиями дистрибьюторского договора являются условие о предмете, условие о цене товара, условие о вознаграждении дистрибьютора, условие о территории распространения товара и условие о соблюдении логистических условий распространения товара.

*Близким по правовой природе с договором дистрибуции видом договора является дилерский договор. Его главным отличием от дистрибьюторского договора является специфика его субъектного состава. Субъектами дистрибьюторского договора, как правило, являются поставщик – производитель товаров и профессиональный дистрибьютор, обладающий соответствующими логистическими возможностями, наработанными каналами товарораспределения, торговой сетью и т.д. Поэтому дистрибьюторский контракт следует отличать от дилерских соглашений, несмотря на то, что дилерская деятельность, так же как и дистрибьюторская, предполагает совершение сделок посредником от своего имени и за свой счет с целью последующей перепродажи товара. Крупные дистрибьюторы, организуя канал сбыта, заключают прямые договоры с розничными продавцами, оптовыми организациями, а также с дилерами, которые, так же как и розничные торговцы, являются участниками конечного звена канала товарораспределения, а фактически предпоследними торговыми владельцами товара перед его конечным потребителем. В подавляющем большинстве случаев дилерские договоры заключаются между дистрибьюторами и дилерами. В случае, если канал товарораспределения не включает в свой*

состав звено дистрибьюторов, производитель (поставщик) может заключить дилерский договор напрямую с дилером. Тогда наиболее часто используемой моделью дистрибьюторского договора является договор исключительной продажи, что обусловлено отсутствием у дилера достаточных торговых и организационных мощностей для выполнения условий договоров исключительной и выборочной дистрибуции.

Основной деятельностью дилера является самостоятельная торговля, в которой он сам становится собственником приобретаемых товаров и выступает стороной заключаемых сделок. В этом смысле дилерскую деятельность нельзя относить к формам посреднической деятельности. Это самостоятельная деятельность участников коммерческого оборота, связанная с приобретением товаров в свою собственность с целью их дальнейшей перепродажи. С этим связаны особенности торговой деятельности дилеров:

- 1) дилеры всегда действуют в своих собственных интересах, а не в интересах клиентов;
- 2) целью их деятельности является перепродажа товаров;
- 3) их действия всегда спекулятивны - прибыль складывается из разности между продажной и покупной ценой товара, а не из вознаграждений клиентов, как у брокеров;
- 4) дилер выступает в торговом обороте в качестве торговца, а не как посредник.

Отношения дилера с поставщиком, кроме дистрибьюторских договоров, могут оформляться «соглашением о предоставлении права на продажу». В соответствии с этим соглашением стороны заключают между собой договоры на поставку товаров. Такое название соглашения не является устоявшимся, и на практике можно встретить и иные наименования при предоставлении продавцом покупателю права или исключительного права на продажу: соглашение о праве исключительной купли-продажи (в США), договор о коммерческой концессии (во Франции, в Бельгии, Швейцарии), соглашение об исключительном праве на сбыт (в Великобритании) [1, с. 64].

По такому договору поставщик (продавец-экспортер) предоставляет импортеру (дилеру)

право продажи (концессию на продажу) своих товаров на определенной территории и в течение установленного срока. Покупатель в этих отношениях никого не представляет, а выступает от своего имени, за свой счет и на свой риск, т.е. он является самостоятельной стороной по договору и приобретает у продавца товар в собственность.

Сразу после поставки товара дилер производит расчеты с поставщиком и фактически становится собственником товара, а затем продает эти товары от своего имени и за свой счет. Но в отличие от обычной перепродажи товаров, приобретенных по договорам купли-продажи, когда новый собственник не связан никакими обязательствами с продавцом, у которого он приобрел товар, *дилер обязан продавать купленные у поставщика товары на условиях, определенных соглашением между ними о предоставлении права на продажу*. Как правило, этим соглашением устанавливается минимальный объем продаж на определенный период времени, и, если фактический объем продаж будет ниже установленного минимума, поставщик имеет право расторгнуть соглашение. В договор также могут включаться условия о совместном сотрудничестве сторон по продвижению товаров на рынок страны ввоза товаров, о маркетинге, рекламе, сервисном обслуживании товара конечным потребителям, обучении персонала и др.

На дилера может накладываться ряд *дополнительных обязанностей*: 1) организация рекламы; 2) предпродажный сервис (демонстрационные залы, выставки продаж); 3) техническое обслуживание товаров; 4) соблюдение интересов поставщика; 5) обеспечение для его товаров условий, не худших, чем для товаров других поставщиков; 6) сообщение своему поставщику информации о своей деятельности.

В отношении установления цен дилеры полностью самостоятельны. Соглашением может быть предоставлено монопольное право определенному дилеру на продажу товаров поставщика на конкретной территории. Тогда при больших и постоянных объемах продаж дилер создает собственную сеть сбыта. При создании такой сети поставщик уже не может выходить на этот рынок с товарами той номен-



клатуры, которая определена соглашением, ни самостоятельно, ни через других дилеров. В случае если ему все-таки необходимо выйти на этот рынок, он должен уплатить вознаграждение такому монопольному дилеру.

Поэтому при подписании соглашения о предоставлении дилеру исключительного права на продажу товаров поставщику следует оговорить в соглашении, в каких случаях он может самостоятельно сбывать свой товар в этом сегменте рынка.

Если не запрещено соглашением, дилер может заключать соглашения с другими поставщиками. Между сторонами может быть заключено соглашение с правом «первой руки». В этом случае поставщик обязан сначала предложить товар дилеру «первой руки» и только в случае его отказа может продать этот товар самостоятельно или через других дилеров. Кроме того, подписанное между сторонами соглашение может не ограничивать права поставщика, он может выходить на тот же рынок и с теми же товарами самостоятельно или через других дилеров.

Юридикое - технически отношения с дилером регулируются договором поручения, договором комиссии или агентским договором. Размер вознаграждения должен быть определен четко. Дилеры получают вознаграждение в виде разницы между ценой покупки товара у поставщика и ценой его перепродажи. Необходимо указать в договоре и момент, с которого у дилера наступает право на получение вознаграждения. В качестве такого момента могут выступать дата заключения сделки, дата ее подтверждения, дата перечисления денежных сумм на банковский счет принципала по сделкам, совершенным с третьими лицами. Периодичность выплаты вознаграждения также должна быть определена договором.

Дилер сотрудничает с изготовителем наиболее тесно. Он, напротив, всегда заинтересован в прямых продажах и расширении базы клиентов. Дилеры действуют от имени изготовителя, всегда реализуют продукцию изготовителя конкретным потребителям, независимо от того, физическое это лицо или юридическое. Причем товары они закупают по цене изготовителя, а продают по более высокой

цене — по цене продавца. Именно эта разница и составляет вознаграждение дилера. Иногда дилер получает вознаграждение в виде премий за большой объем реализованного товара.

Главная задача дилера — найти и заинтересовать потребителя. При этом он может делать скидки постоянным клиентам или оптовикам. Доход дилера зависит только от прямых продаж: сколько продано, столько и получено. Если дилер не продал ничего за определенный период времени, то он не получит своих денег. В отличие от дистрибьютора, которому могут поступать деньги от продаж привлеченных им людей.

Так как дилер действует не от своего имени, то и претензии по качеству товара предъявляются не ему, а изготовителю.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, можно выделить следующие отличительные черты дистрибьюторского договора от дилерского договора:

1. Дистрибьютор, в отличие от дилера, занимаясь распространением продукции изготовителя, действует от своего имени. Являясь посредником, дистрибьютор работает с такими же посредниками, т. е. он сам развивает свои собственные сбытовые каналы, строит свою дилерскую сеть, не контактируя напрямую с покупателем.

2. Приобретая продукцию непосредственно у производителя за свой счет, далее дистрибьютор распространяет ее уже от своего имени. Однако и ответственность за соответствующее качество ложится также на его плечи, и предъявлять претензии покупатель будет непосредственно ему, а не производителю.

3. Что касается ценовой политики, то здесь дистрибьютор в отличие от дилера имеет относительную свободу: фактически являясь продавцом, особого интереса в том, какой будет конечная цена, у него нет, т. к. это не единственный товар, распространением которого он занимается.

4. Еще очень часто термин «дистрибьютор» встречается в сетевом маркетинге, поскольку труд их здесь оплачивается немного иначе. Дистрибьютор здесь не столько получает деньги за реализованный товар, сколько проценты со сделок, проведенных им «агентов» и

проценты с продаж тех, кого эти «агенты» привлекли. Таким образом, создается обширная, приносящая доход, сеть. В сетевом маркетинге интерес дистрибьютора заключается не в продажах, а в «вербовке» новых «агентов», которые привлекут других людей, а последние в свою очередь следующих.

5. Дистрибьютор, реализующий товар через региональные каналы сбыта, может оформить с производителем договор о том, что только ему и никому другому будет предоставлено право на распространение товара в конкретном регионе.

Дилер от дистрибьютора отличается тем, что, во-первых, его сотрудничество с изготовителем носит более тесный характер.

Интерес дилера заключается в продажах и развитии клиентской базы. То есть, дилер всегда действует от имени компании-производителя, предлагая его продукцию конкретному покупателю, будь то физическое или юридическое лицо. Закупка продукции производится по цене производителя, а продажи - по цене дилера, полученная разница является оплатой работы дилера. То есть его доход зависит непосредственно от того, сколько он продал. Если установленный период времени дилер ничего не продал, то и денег он не получит. В некоторых случаях дилер получает премии в качестве вознаграждения. Это еще один пункт в списке отличий дилера от дистрибьютора.

Дилер должен найти покупателя и заинтересовать его. Делается это за счет скидок и бонусов для оптовиков и постоянных покупателей. Помимо этого он занимается мониторингом рынка, рекламой товара, сервисом и т. д. В дилерском договоре прописываются все обязанности дилера.

Поскольку в отличие от дистрибьютора дилер работает от имени производителя, то и претензии относительно качества продукции предъявляются последнему.

В итоге отличие дилера от дистрибьютора в том, что первый получает доход за счет собственных усилий и имеет относительную свободу в ценообразовании и территории сбыта, второй использует имидж производителя. Тес-

но с ним связан и продает товар по установленной цене и на определенной территории и подчас даже определенным клиентам.

**Вывод.** В результате проведенного нами в настоящей статье научного анализа отличительных черт дистрибьюторского и дилерского договоров можем отметить, что данные договорные конструкции являются самостоятельными и независимыми, поскольку имеют самостоятельный предмет, условия, содержания и цели. Результаты, полученные в рамках данного исследования, позволяют исключить все противоречия и коллизии существующие в правовой науке по данной проблематике.

### Литература

1. Белов А.П. Посредничество во внешней торговле. В: Право и экономика. 1998, № 8.
2. Борисова А.Б. Дистрибьюторский договор. В: Журнал российского права. 2005, № 3.
3. Вилкова Н.Г. Договорное право в международном обороте. М., 2002.
4. Илюшина М.Н. О новых договорных конструкциях в коммерческом обороте. В: Вестник Российской правовой академии. 2007, № 3.
5. Илюшина М.Н. Проблемы типизации новых договорных конструкций в коммерческом обороте. В: Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. №11.
6. Принципы европейского договорного права: коммерческое агентирование, франшиза и дистрибуция. В: Коммерческое право. 2011, № 1
7. Руководство по составлению международных дистрибьюторских соглашений (Guide to Drafting International Distributorship Agreements) (публикация МТП № 441 (E)). М., 1996.
8. Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор / МТП, ТПП РФ. М.: Изд-во АО «Консалтбанкир». 1996.

## КОНЦЕПЦИЯ ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ АКТИВОВ В УСЛОВИЯХ ДЕОФФШОРИЗАЦИИ

**ГРИНЬКО Алла Андреевна - соискатель кафедры хозяйственного  
и трудового права Института права имени князя Владимира Великого  
Межрегиональной Академии управления персоналом, город Киев, Украина**

**УДК 346.2**

---

*Статья посвящена концептуальным основам хозяйственно-правового обеспечения реструктуризации активов субъектов хозяйственной деятельности обоснованию и разработке практических рекомендаций относительно государственного регулирования процессов реструктуризации активов субъектов хозяйствования в современных условиях деофшоризации.*

*Рассмотрены теоретико-правовые основы привлечения субъектами хозяйствования оффшорных юрисдикций на основе правовой аргументации в современных экономических условиях Украины. Выделены негативные и позитивные особенности, присущие «оффшорному бизнесу».*

*Раскрываются сущность и содержание категории «реструктуризация». Структурировано современную систему правового обеспечения реструктуризации субъектов хозяйствования государственного и негосударственного сектора экономики, которая определяется системой источников права, а также структурированы организационно-правовые меры по реструктуризации предприятий.*

*Представлен анализ законодательных инициатив относительно упорядочения отношений субъектов хозяйствования с иностранным элементом оффшорных юрисдикций. Освещены основные этапы формирования оффшорного законодательства Украины и представлена его классификация.*

*Выделены и сгруппированы направления повышения эффективности проведения реструктуризационных процессов в современных экономических условиях.*

*Ключевые слова: государственное регулирование, реструктуризация предприятий, реструктуризация активов, субъекты хозяйствования, хозяйственная деятельность, предпринимательская деятельность, оффшорная юрисдикция, оффшорная компания, деофшоризация.*

*The article is devoted to the conceptual foundations of the economic and legal support of restructuring of business entities' assets, justification and development of practical recommendations on the state regulation processes of restructuring of business entities' assets in the current deoffshorization conditions.*

*Considered theoretical and legal foundations of attracting by business entities offshore jurisdictions on the basis of legal arguments in the current economic conditions of Ukraine. Highlighted negative and positive features inherent to "offshore business".*

*Reveals the essence and content of the "restructuring" category. Structured modern system of legal support of restructuring of business entities of state and non-state sector of the economy which is determined by the system of sources of law, as well as structured organizational and legal measures for restructuring.*

*Presented the analysis of legislative initiatives concerning the ordering of relations of business entities with a foreign element of offshore jurisdictions. Presented the main stages of the formation of offshore Ukrainian legislation and its classification.*

*Marked and grouped ways to improve the effectiveness of the restructuring processes in the current economic conditions.*

*The hypothesis of the present research is the assumption that the economic and legal support of restructuring processes of business entities' assets in the deoffshorization conditions as well as the conclusions and proposals made on the basis of identification and analysis of features, trends and patterns of state regulation of restructuring processes of business entities' assets in the conditions of deoffshorization of Economy of Ukraine and It makes it possible to improve the state regulation of these processes.*

*Key words: state regulation, enterprise restructuring, asset restructuring, business entities, business activities, business activities, offshore jurisdictions, offshore company, deoffshorization.*

**Постановка проблемы.** Проблема деофшоризации приобрела научное осмысление только в последние годы. Стоит отметить, что в течение нескольких десятилетий встречается немало исследований, посвященных анализу офшорной составляющей в развитии мировой экономики. Динамическое развитие офшоров в мировой экономике было характерное для периода после Второй мировой войны, что было связано с появлением новых независимых государств и необходимостью осуществления масштабных зарубежных капиталовложений в их национальные экономики. В свою очередь, заинтересованность офшорами субъектами хозяйственной деятельности развитых и развивающихся стран базировалась на разных мотивах. Если в развитых странах офшорные инструменты были инструментом оптимизации налогообложения, то в развивающихся странах они стали механизмом предотвращения экономических рисков, эффективной защиты собственности.

Состояние современной экономики Украины и ее трансформационный характер требуют особого подхода к выявлению и использованию факторов экономического развития, одним из важнейших является системное реформирование предприятий в условиях деофшоризации. Эффективным средством реализации этих процессов является реструктуризация субъектов хозяйственной деятельности в отмеченных условиях.

Необходимость такой реструктуризации обусловлена рядом проблем, среди которых основными являются: неэффективность системы управления, технико-технологическое отставание производства, отсутствие собственных оборотных средств, низкая конкурентоспособность продукции. Решение этих проблем связано, в первую очередь, с формированием новых механизмов государственного регулирования процессов реструктуризации, которые отвечали бы внутреннему состоянию предприятий и условиям рынка.

#### **Связь указанной проблемы с научными и практическими заданиями**

Сегодня любое государство в независимости от экономической ситуации заинтересовано в действенном правовом контроле над офшорным бизнесом. Необходимость

усиления государственного регулирования применения офшорных юрисдикций субъектами хозяйствования связано с тем, что их деятельность в офшорных зонах по большей части направлена на уклонение от налогообложения. Поэтому понятно, что любое государство, заботясь о развитии экономики и привлечения инвестиций, устанавливает повышенный контроль за использованием внешних офшоров и пытается определить, насколько экономически обоснованы те или другие операции.

28 апреля 2016 г. Президент Украины Петр Порошенко подписал Указ № 180 «О мероприятиях по противодействию уменьшению налоговой базы и перемещению прибылей за границу» [1].

Этим Указом создается рабочая группа для подготовки законопроектов по вопросам противодействия уменьшению налоговой базы и перемещению прибылей за рубеж, которую будет возглавлять Председатель Комитета Верховной Рады Украины по вопросам налоговой и таможенной политики Нина Южанина.

В середине мая группа определила концепцию «антиофшорных» мероприятий, перечень необходимых законодательных изменений и представила специалистам для обсуждения варианты первых законопроектов (в частности, о добровольном разовом декларировании и об урегулировании вопросов в сфере валютных правоотношений). Цель – попытка имплементировать в законодательство Украины требования так называемого плана Base Erosion and Profit Shifting<sup>1</sup> (BEPS), направленного на борьбу с размыванием облагаемой налогом базы. Программа была разработана Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и одобрено в 2014 году странами «Большой двадцатки» (G-20). Причем, в идеале к BEPS уже в обозримом будущем (2017–2018 годах) должны присоединиться десятки государств. Другие

---

1 (англ. Base Erosion and Profit Shifting - эрозия налоговой базы и перемещение прибыли; термин, который означает деятельность налогоплательщиков, связанную с уклонением от уплаты налогов путем передачи доходов и прибыли в юрисдикции со сниженным налогообложением)

законопроекты, принятие которых имеет в виду внедрение разработанных ОЕСР рекомендаций BEPS еще находятся на стадии разработки.

21 марта Национальный банк Украины, Государственная фискальная служба и Анти-монопольный комитет Украины договорились совместно разработать стратегию по трансфертному ценообразованию и деофшоризации украинского бизнеса.

В апреле 2016 г., в связи с принятием Закона Украины «О налоговом суверенитете Украины и оффшорных компаниях», Ю.Тимошенко и С.Терехиним были подготовлены два законопроекта – «О налоговом суверенитете Украины и оффшорных компаниях» и «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины и зарегистрированы в под № 4380 та № 4381 [2].

Стоит отметить, что ускоренное внедрение в Украине плана BEPS вызывает сомнение среди юристов и экономистов по нескольким причинам:

Во-первых, украинский большой и средний бизнес не сможет избежать последствий введения плана BEPS, в отличие от международных корпораций. Он лишится конкурентного преимущества, не получив никакой компенсации.

Во-вторых, избегая последствий от введения плана BEPS в Украине, субъекты хозяйственной деятельности совсем не обязательно выберут для себя украинскую юрисдикцию.

В-третьих, план BEPS на межгосударственном уровне невозможно внедрять, имея разноналоговые юрисдикции внутри государства (как, например единый налог).

В-четвертых, низкий уровень налогового контроля в совокупности с другими условиями налогообложения является конкурентным преимуществом нашей юрисдикции в борьбе за склонный к риску капитал. Безусловно, следовать практике правового регулирования противодействия уклонению от налогообложения необходимо. И Украина, имея намерение интеграции в ЕС, должна внимательно наблюдать, что там происходит. Сейчас выходят основные правовые документы анти-BEPS-реформ:

- комплекс мер налоговой политики анти-BEPS (основные положения);

- внешняя налоговая стратегия ЕС (утвержденная 25.05.16);

- рекомендация 271 (тест основной цели (PPT) в рамках GAAR в налоговых соглашениях и определение постоянного представительства);

- расширение сферы действия автоматического обмена информацией (EoI) по отчетности между странами (CbC reporting);

- проект налоговой директивы ЕС по анти-BEPS.

Все эти документы должны быть тщательным образом проанализированы через призму отечественных реалий и законодательства. США, уже давно не без успеха экспериментируют с нормами по противодействию уклонения от налогообложения (GAAR<sup>2</sup>, SAAR<sup>\*</sup>).

**Формулировка целей статьи (постановка задания).** Важной формой интернационализации хозяйственной жизни является международное движение капиталов. Внешним признаком этого явления стали значительные объемы встречных потоков товаров, услуг, капиталов, научных разработок.

Все это актуализирует задание по усовершенствованию элементов системы государственного регулированию процесса реструктуризации активов субъектов хозяйствования в условиях деофшоризации.

Таким образом, **целью** нашего исследования является научно-теоретическое обоснование и разработка рекомендаций относительно концептуальных основ хозяйственно-правового регулирования процессов реструк-

---

<sup>2</sup> General Anti-Abuse Rule - общее правило по борьбе с уклонением от налогообложения. Директива предусматривает освобождение от налогообложения исходящих и входных дивидендов (или зачисление налогов, которые платятся во время получения входящих дивидендов, против корпоративного налога, оплаченного в стране – источнике дивидендов из прибыли, связанной с такими дивидендами) при условии, что дивиденды выплачиваются и получаются компаниями – резидентами стран – членов ЕС.

\* Special Anti-Avoidance Rules - специальное правило по борьбе с уклонением от налогообложения.

туризации активов в современных условиях деоффшоризации.

**Объектом** исследования являются правоотношения между субъектами хозяйствования и государственными органами, которые возникают в процессе реструктуризации предприятий в условиях деоффшоризации экономики.

**Предметом** исследования является именно концепция хозяйственно-правового обеспечения реструктуризации активов в условиях деоффшоризации.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых положено начало решения обозначенной проблемы.** Вопросы проведения реструктуризационных преобразований в оффшорные юрисдикции отобразили в своих научных трудах такие зарубежные и отечественные ученые как Ричард Болин, Роберт Хейвуд, Сэм Х. Смит, Ролен Палан, Уоррен Кабраль и Марк Хэмптон, Ларри Саммерс и Вито Танзи. Общим проблемам регулирования движения капиталов и их утечки в оффшорные юрисдикции посветили свои работы В. Д. Андрианов, А. С. Булатов, А. Г. Горбунов, В. Ю. Катасонов, В.А. Кашин, Г.М. Костюнина, Н. Н. Ливенцев, Н. В. Смородинская, Д. О. Ушаков, М. А. Халдин, С. П. Чернявский, В. Д. Щетинин и др.

**Выделение не решенных ранее частей общей проблемы, которым посвящена отмеченная статья.** Решение заданий относительно усовершенствования элементов системы государственного регулирования процесса реструктуризации активов субъектов хозяйствования в условиях деоффшоризации осложняется через ряд причин, одна из которых – нехватка научных рекомендаций относительно проведения глубоких структурных преобразований в промышленности, а вторая – несовершенство государственного регулирования структурных преобразований производственной сферы. Анализ состояния научных разработок в отечественных и зарубежных источниках по обозначенной тематике свидетельствует, что сегодня подготовлена необходимая почва для обеспечения взвешенного государственного управленческого влияния на процессы реструктуризации.

**Изложение основного материала исследования и обоснование полученных научных результатов.** Реструктуризацию предприятия можно определить как комплекс финансово-экономических, организационных и правовых мероприятий, направленных на обновление структуры предприятия и управления, финансов и производства, организационно-правовой формы деятельности, что дают возможность усовершенствовать финансово-экономические отношения предприятия для обеспечения эффективного использования его потенциала и увеличения его рыночной стоимости [3; с. 86]. Реструктуризация включает формирование разных форм собственности, внедрение новых форм управления, законодательное закрепление отношений между производителями, финансовое обеспечение предпринимательской деятельности [4; с. 3]. Понятие «реструктуризация» может по-разному трактоваться в зависимости от интересов субъектов управления, разных собственников и непосредственно субъекта – предприятия, а также варианта ее реализации, но цель и содержание реструктуризации остаются единственными. Так, например, для предприятия реструктуризация является комплексным изменением структуры внутренних ресурсов предприятия, системы управления. При этом изменяется соотношение, структура названных ресурсов. Именно такой способ повышения эффективности предприятий является спецификой реструктуризации и отмежевывает ее от других инструментов влияния на производство» [5; с. 24].

В литературных источниках, посвященных исследованию реструктуризации предприятий, в зависимости от характера мероприятий, которые применяются, выделяют такие формы реструктуризации: реструктуризация производства; реструктуризация активов; финансовая реструктуризация; корпоративная реструктуризация (реорганизация), которые мы рассматриваем в совокупности как реструктуризация активов в хозяйственно-правовом аспекте под общим названием «реструктуризация активов» и *включает в себя меры, результатом которых являются изменения в структуре и составе активной*

стороны баланса. К основным мерам в рамках реструктуризации активов следует отнести следующие: 1) продажа части основных средств; 2) продажа лишнего оборудования, запасов сырья и материалов и т. п.; 3) продажа отдельных подразделов предприятия; 4) обратный лизинг; 5) реализация отдельных видов финансовых вложений; 6) рефинансирование дебиторской задолженности.

Процессы реструктуризации активов субъектов хозяйствования в условиях деоффшоризации экономики мы предлагаем разделить на два вида по территориальному признаку: *внутригосударственные* и *внешнегосударственные*.

*Внутригосударственные* процессы реструктуризации активов субъектов хозяйствования – это применение мер с целью изменения в структуре и составе активной стороны баланса предприятий, которые проводятся в пределах национальной юрисдикции.

*Внешнегосударственные* процессы реструктуризации активов субъектов хозяйствования – это применение мер по оптимизации налогообложения путем планирования налогов субъектом хозяйствования методом использования легальных механизмов иностранных оффшорных юрисдикций.

Отметим, что как для внутригосударственной, так и для внешнегосударственной реструктуризации активов субъектов хозяйствования присущие общие факторы, вынуждающие субъектов хозяйствования применять те или другие меры.

Обратимся к специфике *внутригосударственной реорганизации активов субъектов хозяйствования*.

Анализируя богатую на квазиправовые изобретения украинскую практику вывода активов, можно выделить следующие основные *способы*: 1) вывод активов по «прямым» сделкам; 2) вывод денежных средств; 3) вывод акций или других ценных бумаг; 4) вывод активов через биржу; 5) вывод активов через обременение имущества; 6) внесение имущества в уставной капитал; 7) вывод активов через исполнительное производство; 8) корпоративные аспекты вывода активов.

Относительно внешнегосударственных процессов реструктуризации активов субъектов хозяйствования напомним, что внешнегосударственные процессы реструктуризации активов субъектов хозяйствования – это применение мер по оптимизации налогообложения путем планирования налогов субъектом хозяйствования методом использования легальных механизмов иностранных оффшорных юрисдикций.

Общеизвестно, что концепция оффшорного бизнеса базируется на отличиях резидентного и территориального подходов к налогообложению [6; с. 22], что позволяет извлекать реальные выгоды на основе противоречий между странами, которые применяют разные принципы налогообложения. Оффшорные зоны получили широкое распространение в мировой экономике – в современном мире сегодня насчитывается около 70 разных оффшорных юрисдикций. Важно учитывать и то, что характер влияния оффшоров на международные экономические отношения неоднозначен [7; с. 134].

Важным инструментом международно-правового регулирования оффшорного бизнеса является деятельность Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), которая разрабатывает меры по формированию в каждой стране режима противодействия легализации незаконно полученных доходов. Рекомендации FATF направлены, во-первых, на усовершенствование правовой системы в стране, во-вторых, повышение роли финансовых и кредитных учреждений в борьбе с отмыванием денег, и, наконец, в-третьих, на активизацию международного сотрудничества в области предотвращения отмывания капиталов [8]. Кроме того, FATF в соответствии с критерием риска было разработано два списка государств – «черные» и «темно-серые» [9]. Эти государства отклоняются от употребления контрмер для защиты мировой финансовой системы от рисков отмывания денег.

Следует отметить, что в ряде стран был накоплен определенный опыт деоффшоризации экономики. В частности, можно выделить

концепцию CFC<sup>3</sup>. Законодательство о контролируемых иностранных компаниях было направлено именно на предотвращение уклонения от уплаты налогов, с помощью оффшорных компаний. Успешнее всего относительно законодательства об иностранных компаниях продвинулись США, где в Налоговом кодексе с 1962 г. существует специальный подраздел [10].

Обратимся именно к специфике внешнегосударственной реорганизации активов субъектов хозяйствования.

Можно выделить следующие основные способы выведения средств в оффшорные юрисдикции. Самые популярные можно разделить на четыре группы: 1) использование компании-посредника; 2) перепродажа товара; 3) предоставление информационных услуг; 4) получение ссуды.

Стоит отметить, что которую бы из вышеприведенных схем ни применяли бы субъекты хозяйствования, при осуществлении выплат из их внутренних счетов нерезидентам, они обязаны оплатить налог в местный бюджет. Размер налога определяется законодательством. Размер налога на выплаты из доходов с источником из Украины, полученные нерезидентом в результате ведения хозяйственной деятельности, составляет 15% (пункт 160.2 Налогового Кодекса Украины) [11]. Исключения составляют случаи, которые подпадают под действие международных договоров, заключенных Украиной.

**Выводы:** 1. Процессы реструктуризации активов субъектов хозяйствования в условиях деоффшоризации экономики предлагается разделить на два вида по территориальному признаку: внутригосударственные и внешнегосударственные.

2. Деоффшоризацию украинской экономики следует понимать двояко. С одной стороны, она представляет уменьшение числа оффшоров, которые используют украинские субъекты хозяйствования. С другой стороны, речь идет о снижении стоимости товарно-

нежных потоков, которые поступают в нашу страну через оффшорные юрисдикции.

3. С целью выявления мер по деоффшоризации украинской экономики, необходимо систематизировать основные причины, по которым украинские субъекты хозяйствования активно используют оффшорные юрисдикции с целью внешнегосударственной реструктуризации активов в своей хозяйственной деятельности: 1) трудности ведения бизнеса в нашей стране, связанные с отношениями собственности и несовершенством налоговой системы; 2) дополнительные конкурентные преимущества, которые предоставляются оффшорами украинскому бизнесу; 3) несовершенная структура иностранных инвестиций в Украину.

4. Очевидно, что такие меры, как совершенствование инвестиционного климата, совершенствование судебной системы, отношений собственности и т.п. в нашей стране являются важными с точки зрения решения проблем деоффшоризации, но все же к последней прямого отношения эти меры не имеют. Речь должна идти о следующих специальных методах и механизмах деоффшоризации, которые будут влиять на уменьшение роли оффшорного фактора в предпринимательской деятельности в нашей стране:

- изменение методологии заключения соглашений о избежании двойного налогообложения (СДО) и пересмотре имеющихся СДО, заключенных Украиной ранее. Например *Договор об избежании двойного налогообложения между Украиной и Кипром был подписан в ноябре 2012 года и вступил в силу в 2013 году* [12]. *В конце прошлого года правительство предложило Совету денонсировать соглашение, поскольку оно не решало задачу по борьбе с выводом активов в оффшоры.*

- улучшение условий ведения бизнеса в Украине;

- формирования эффективной системы трансфертного ценообразования;

- введение жестких санкций за нарушение норм о раскрытии конечных бенефициаров оффшорных компаний;

- установление запретов для компаний при участии государства на использование

<sup>3</sup> Controlled Foreign Companies – контроль над иностранными компаниями.



соглашений по купле-продаже активов с теми оффшорными компаниями, конечные бенефициары которых – украинские граждане.

- последующее заключение межгосударственных соглашений по обмену налоговой информацией;

- недопущение государственной поддержки (со стороны компаний государственной частицей собственности) оффшорных компаний на основе кредитов и использования таких инструментов, как, например, увеличение норм резервирования для банков по кредитам, которые выданы компаниям, которые не занимаются реальной хозяйственной деятельностью.

Очевидно, что приведенный перечень мероприятий не является исчерпывающим, поскольку большое значение играют также социально-политические, морально-этические и другие аспекты оффшоризации.

#### **Литература:**

1. Указ Президента Украины «О мерах по противодействию уменьшению налоговой базы и перемещению прибыли за рубеж» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/180/2016>

2. До Ради внесено законопроект про офшори – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ua.racurs.ua/news/69657-do-rady-vneseno-zakonoprojekt-pro-ofshory>].

3. Терещенко О. О. Фінансові доміанти реструктуризації підприємств / О. О. Терещенко, Н. В. Волошак // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 82 - 90.

4. Скудар Р. В. Реструктуризація виробництва в умовах реформування підприємств важкого машинобудування: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.06.01 / Р. В. Скудар //

Нац. гірнич. ун-т МОН України. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.

5. Кондрашов О. М. Зміст та значення процесів реструктуризації промисловості.- О.М. Кондрашов // Економіка та держава. – 2006, № 5, сс.22-24.

6. Павлов П. В. Особый административно-правовой режим на территории оффшорных зон: порядок применения и направления совершенствования. *ВВ: Экономика, тренды и управление.* 2012, № 1, сс.19-30.

7. Хейфец Б.А. Оффшорные юрисдикции в глобальной и национальной экономике. Монография. М. Экономика. 2008, сс.133-134.

8. The FATF Recommendations – International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, February 2012. – Paris: FATF/OECD, 2013., pp.11-30.

9. High-risk and non-cooperative jurisdictions [Electronic Resource]. – FATF Public Statement, 21 June 2013. – Mode of access: <http://www.fatf-gafi.org/>

[topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2013.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2013.html).

10. The Deferral of Income Earned Through U.S. Controlled Foreign Corporations: A Policy Study. – US: Office of Tax Policy, Department of the Treasury, December, 2000., с. VII-XI

11. Налоговый кодекс Украины. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

12. Конвенция между Правительством Украины и Правительством Республики Кипр об избегании двойного налогообложения и предотвращении налоговым уклонениям относительно налогов на доходы. [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196\\_016](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196_016).

## РОЗ'ЯСНЕННЯ СУДОВИХ АКТІВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

**СЕНИК Світлана - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу Львівського національного університету імені Івана Франка (Україна)**

*У статті досліджено питання щодо можливості роз'яснення судом усіх форм судових актів у цивільному процесі. Акцентується увага на проблемах правового регулювання та неоднакового підходу судової практики щодо роз'яснення ухвал суду та судових наказів. Визначено епати процедури розгляду заяви про роз'яснення судового акта.*

*Ключові слова: роз'яснення, судовий акт, рішення, ухвала, постанова, судовий наказ, оскарження.*

*The article explored the possibility of court explanation of all forms of judicial acts in civil proceedings. The attention is focused on the problems of legal regulation and unequal judicial practice approach to explain the rulings and court orders. Epatty defined procedures for handling allegations of judicial clarification of the act.*

*Keywords: clarification judicial act, decision, order or decision, court order appeal.*

**Вступ.** У п. 32 Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів зазначено, що всі судові рішення повинні бути зрозумілими, викладеними чіткою і простою мовою — це необхідна передумова розуміння рішення сторонами та громадськістю. Для цього потрібно логічно структурувати рішення і викласти його в чіткому стилі, доступному для кожного [1]. Верховний Суд України у постанові Пленуму «Про судові рішення у цивільній справі» від 18 грудня 2009 року також наголошує на тому, що ухвалене у справі рішення має бути гранично повним, ясним, чітким, викладеним у послідовності, встановленій ст. 215 ЦПК України, і обов'язково містити вступну, описову, мотивувальну та резолютивну частини. Разом з тим рішення не повинно містити зайвої деталізації, яка не має правового значення в даній справі, а також незрозумілих словосполучень, занадто довгих речень, через які викладення фактичних обставин важко сприймається (п. 8).

**Актуальність теми.** На практиці трапляються випадки, коли для зацікавленої особи зміст судового акта є незрозумілим. Інколи незрозумілий виклад обставин, які суд вважає встановленими та обґрунтовує ними свої висновки, вимагає роз'яснення мотивів судового акта. Найчастіше це стосується фактичного обґрунтування мотивувальної частини судового акта. Зрозумілість судового акта зводиться також до того, що його резолютивна частина не повинна містити кілька варіантів тлумачення, а тому часто роз'яснення судового акта викликані труднощами або взагалі неможливістю його виконання.

Неоднозначним на даний час, на нашу думку, є вирішення питання щодо форм судових рішень, що можуть бути об'єктом роз'яснення.

Потребують детального аналізу положення ЦПК України щодо: визначення підсудності вимог про роз'яснення судового акта; правових наслідків порушення правил реалізації права на подання заяви про роз'яснення судового

акта; строків розгляду заяв про роз'яснення судового акта.

**Мета статті** полягає у виявленні проблем правового регулювання та практики застосування положень щодо судового розгляду заяв про роз'яснення судового акта в цивільному процесі.

**Основна частина.** Виходячи з буквального тлумачення назви та змісту ст. 221 ЦПК України, суд може роз'яснити лише рішення суду, а тому інші форми судових актів роз'ясненню не підлягають. Вважаємо, що така позиція законодавця є неправильною та суперечить принципу права на справедливий судовий розгляд та принципу диспозитивності. Суд, здійснюючи правосуддя у цивільній справі, керуючись законом, відображає свій розсуд, свої висновки у судових актах, якими є рішення суду, ухвала суду, постанова суду та судовий наказ. Проте, зацікавленій особі може бути незрозумілим їх виклад, зацікавлена особа може не розуміти суті викладених у судовому акті висновків суду. У цих випадках виникає необхідність роз'яснити (розтлумачити) зміст судового акта. А тому така звужена правова регламентація в частині можливого об'єкта роз'яснення судом є неприпустимою.

Ускладнює цю ситуацію й те, що позиції законодавця та судової практики з цього приводу є різними. Як уже зазначалось, ЦПК України передбачає право лише на роз'яснення рішення суду. Разом з тим Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у п. 23 постанови «Про практику розгляду судами заяв у порядку наказного провадження» від 23 грудня 2011 року зазначає, що відповідно до положень статей 219 - 221 ЦПК суд має право, не змінюючи суті виданого судового наказу, вирішити питання про виправлення описок та арифметичних помилок, видати додатковий судовий наказ чи роз'яснити його. Знову ж таки, якщо буквально тлумачити ст. 221 ЦПК України, то така позиція вищого спеціалізованого суду суперечить положенням даного закону.

Враховуючи такий неоднаковий підхід до вирішення даного питання, судова практика формується по-різному. Одні суди відмовляють у розгляді таких заяв, інші – розглядають.

Так: 1) до Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області надійшла заява від ОСОБА\_1 про роз'яснення судового наказу, виданого за заявою Закритого акціонерного товариства Український Мобільний Зв'язок до ОСОБА\_1 про стягнення суми боргу та штрафу, в якій вона просить роз'яснити виданий судовий наказ, оскільки вважає, що вона не повинна сплачувати ніякі кошти. Розглядаючи заяву, суд встановив, що нормами ЦПК України не передбачено право суду роз'яснювати судові накази, питання про скасування виданого судового наказу боржником не ставиться. На підставі наведеного, керуючись ст. 95-106, ЦПК України, суд ухвалив відмовити в задоволенні заяви ОСОБА\_1 про роз'яснення судового наказу [2];

2) до Ожтятьрського районного суду м. Полтави надійшла заява, в якій заявник просив роз'яснити судовий наказ та вказати порядок стягнення заборгованості за послуги теплопостачання та судових витрат з ОСОБА\_1 та ОСОБА\_2 відповідно до наказу 2-н-2457/11 від 22 липня 2011 року. Розглянувши заяву, суд встановив, що відповідно до ч. 1 ст. 221 ЦПК України, якщо рішення суду є незрозумілим для осіб, які брали участь у справі, або для державного виконавця, суд за їхньою заявою постановляє ухвалу, в якій роз'яснює своє рішення, не змінюючи при цьому його змісту. Згідно з ч. 2 ст. 18 Закону України Про виконавче провадження, ч. 1 ст. 216 ЦПК України суд, ухвалюючи рішення кількох відповідачів, повинен зазначити, в якій частині рішення стосується кожного з них, або зазначити, що обов'язок чи право стягнення є солідарним.

Керуючись ст. ст. 18, 22 Закону України Про виконавче провадження, ст. ст. 208 -210, 216, 221, 293, 294, 371 ЦПК України, суд ухвалив заяву представника Полтавського обласного комунального підприємства теплового господарства Полтаватеплоенерго ОСОБА\_3 про роз'яснення судового наказу задовольнити та роз'яснити судовий наказ № 2-н-2457/11 від 22.07.2011 року, вказавши, що порядок стягнення з боржників ОСОБА\_1 та ОСОБА\_2 заборгованості в сумі 2 110 грн. 28 коп., 30грн. витрат за інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи на користь ПОВКВПТГ Полтаватеплоенерго за надані послуги з теплопо-

стачання, а також судового збору на користь держави у розмірі 51 грн. 00 коп., є солідарним [3].

Аналізуючи ці приклади судової практики з урахуванням того, що суд повинен керуватись виключно законом, підхід судді у першому випадку до вирішення питання є правильним, проте, на нашу думку, судді слід було постановити ухвалу про відмову у прийнятті такої заяви, оскільки нормами ЦПК України не передбачено право особи подавати заяву про роз'яснення судового наказу. Але, водночас, вважаємо, що вищевикладена правова позиція Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ та процесуальні дії судді у другому прикладі судової практики є правильними та такими, що забезпечують зацікавленій особі право на справедливе правосуддя.

ЦПК України не передбачає також і права на роз'яснення ухвали суду. На цьому наголошує й Верховний Суд України у постанові Пленуму «Про судові рішення у цивільній справі» від 18 грудня 2009 року, зазначаючи у п. 21, що роз'яснено може бути рішення суду, а не ухвали. Проте, на нашу думку, такий підхід законодавця та позиція вищої судової інстанції є помилковими. Ухвала суду – це одна з форм судового акта. Ухвалою суд вирішує усі процесуальні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених ЦПК України. Крім цього, у випадках, передбачених статтями 386-6 та 389-11 ЦПК України, судовий розгляд цивільної справи закінчується постановленням ухвали за правилами, встановленими для ухвалення рішення суду.

Усі ухвали суду, що постановляються як окремий процесуальний документ, складаються із вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин. Протокольна ухвала складається з мотивувальної та резолютивної частин. Крім цього, ухвала про закриття провадження у справі у зв'язку з визнанням мирової угоди, ухвала про забезпечення позову підлягають примусовому виконанню за про-

цедурою, визначеною Законом України «Про виконавче провадження». У зв'язку з цим, на практиці можливі випадки, коли для зацікавленої особи зміст ухвали буде незрозумілим, а тому виникає необхідність у її тлумаченні судом. Проте, оскільки ЦПК України не передбачає такого права, суди відмовляють у прийнятті заяв про роз'яснення ухвали суду.

Так, 8 жовтня 2015 року до апеляційного суду Львівської області надійшла заява представника позивача ОСОБА\_2 - ОСОБА\_3 про роз'яснення ухвали судового засідання від 1 жовтня 2015 року, якою було відмовлено у задоволенні заяви ОСОБА\_3 про відвід колегії суддів. Суд, керуючись ст. 221 ЦПК України та враховуючи п. 21 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 18.12.2009 року № 14 «Про судові рішення у цивільній справі», ухвалив у прийнятті заяви представника позивача ОСОБА\_2 - ОСОБА\_3 про роз'яснення ухвали судового засідання від 1 жовтня 2015 року, якою було відмовлено у задоволенні заяви про відвід колегії суддів, - відмовити [4].

Разом з тим зустрічаються випадки, коли суд все-таки розглядає заяву про роз'яснення ухвали суду.

До прикладу, до Вінницького міського суду Вінницької області подано заяву про роз'яснення ухвали суду від 24 листопада 2014 року про відмову в задоволенні заяви про збільшення позовних вимог і просив роз'яснити, як вбачає суд підставу і предмет позову та що, на думку суду заявою від 24 листопада 2014 року про збільшення позовних вимог до Вінницької міської ради змінює у підставі та предметі позову.

Розглянувши дану заяву, суд зазначив, що відповідно до ст. 208 ЦПК України судові рішення викладаються у формі ухвали, рішення, постанови. Відповідно до ч. 1 ст. 221 ЦПК України, якщо рішення суду є незрозумілим для осіб, які брали участь у справі, або для державного виконавця, суд за їхньою заявою постановляє ухвалу, в якій роз'яснює своє рішення, не змінюючи при цьому його змісту. Таким чином, роз'яснення судового рішення зумовлено його нечіткістю, воно є неясним та незрозумілим для осіб, щодо яких воно постановлене, так і тих, що будуть здійснювати його виконання.

Суть роз'яснення полягає в тому, що суд не повинен надавати відповіді на нові та не вирішені ним вимоги, він лише має роз'яснити положення постановленого ним рішення, які нечітко сформульовані, що позбавляє можливості його реалізації.

На думку суду, ухвала Вінницького міського суду Вінницької області від 24 листопада 2014 року є чіткою і зрозумілою, мотивованою щодо підстав відмови в задоволенні клопотання про збільшення позовних вимог, тому роз'яснення не потребує. Керуючись ст. 221 ЦПК України, суд ухвалив відмовити ОСОБА\_1 в роз'ясненні ухвали Вінницького міського суду Вінницької області від 24 листопада 2014 року [5].

Звичайно, якщо враховувати чинні положення ЦПК України, і, оскільки суд при здійсненні правосуддя повинен керуватись виключно нормами закону, у даному випадку судді слід було постановляти ухвалу про відмову у прийнятті заяви. Разом з тим ще раз наголошуємо на необхідності внесення змін до ЦПК України, які передбачатимуть можливість роз'яснення усіх форм судових актів у цивільному процесі.

У 2011 році ч. 1 ст. 208 ЦПК України доповнено п.3, яким передбачено ще одну форму судових рішень – постанову, яка відповідно до доповненої ч. 4 ухвалюється за результатами перегляду судових рішень Верховним Судом України. До слова, законодавець ніяк не може відійти від проблем викладу законодавчої термінології. У спеціальних нормах Глави 3 Розділу У ЦПК України використовується декілька понять: і постанова Верховного Суду України, і судові рішення Верховного Суду України, і рішення Верховного Суду України. Проте, оскільки підхід до викладу та використання законодавчої термінології має бути однаковим і у загальних, і у спеціальних нормах, вважаємо, слід використовувати термін «постанова Верховного Суду України».

Крім цього, ці доповнення визначають лише назву форми судового акта, яка ухвалюється за результатами перегляду судових рішень Верховним Судом України. Законодавець упустив необхідність доповнення ЦПК України нормою, яка б визначала зміст постанови

Верховного Суду України. Це питання буде об'єктом окремого нашого наукового дослідження, але в будь-якому випадку вважаємо, що, оскільки постанова Верховного Суду України є актом правосуддя у цивільній справі, зацікавлена особа має право подати заяву про її роз'яснення, якщо зміст постанови їй незрозумілий.

Підсумовуючи виклад питання можливого об'єкта роз'яснення судом, слід констатувати, що аналіз чинних положень ЦПК України та проілюстровані приклади судової практики наочно показують: інколи законодавець, формулюючи ту чи іншу норму закону, ставить суд перед вибором – або керуватись нормою закону та порушити принцип права особи на справедливий судовий розгляд, або дотриматись цього принципу, але порушити закон. Досліджуючи вплив та значення ухвал суду, постанов Верховного Суду України та судового наказу як судових актів, аналізуючи їх зміст, враховуючи пріоритетну дію принципів права на справедливий судовий розгляд та диспозитивності в цивільному процесі, вважаємо, що позиція законодавця щодо неможливості роз'яснити ухвалу суду чи судовий наказ є не правильною. У зв'язку з цим, пропонуємо змінити назву статті 221 ЦПК України з викладом її в наступній редакції «Роз'яснення судових актів».

Ініціювати роз'яснення судового акта має право особа, яка брала участь у справі, та державний виконавець. Здійснення права на подання заяви про роз'яснення судового акта особою, яка брала участь у справі, залежить від її процесуального статусу. Наприклад, для позивача це право є безумовним, договірний судовий представник може подати заяву про роз'яснення судового акта, якщо у документі, що підтверджує його повноваження, немає застереження щодо обмеження у здійсненні цього права.

Згідно зі ст. 34 Закону України «Про виконавче провадження» у разі, якщо викладена у виконавчому документі резолютивна частина рішення є незрозумілою, державний виконавець має право звернутися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про роз'яснення відповідного рішення.

Відповідно особа, яка подає заяву про роз'яснення судового акта, набуває статусу заявника, усі інші – статусу заінтересованих осіб.

Право роз'яснення судового акта належить суду (судді або колегії суддів), який його ухвалив. У цьому контексті доречним є використання правових позицій Вищого адміністративного суду України, викладених у п. 19 постанови Пленуму «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 року, який зазначає, що це питання розглядається тільки судом, який ухвалив судові рішення. Під судом, який ухвалив судові рішення, необхідно розуміти суддю, який ухвалив таке рішення одноособово, або колегію суддів, якщо судові рішення ухвалювалося таким складом суду. Тому суди повинні враховувати, що є неприпустимим роз'яснення судового акта, ухваленого суддею одноособово, судом у колегіальному складі. Так само є неприпустимим роз'яснення судового акта, ухваленого судом у колегіальному складі, суддею одноособово. Водночас суди повинні враховувати, що у разі неможливості розгляду заяви про роз'яснення судового рішення суддею або одним із суддів (закінчення терміну повноважень тощо) колегії суддів суду, яка ухвалила судові рішення, до розгляду заяви залучається інший суддя цього суду, який визначається в порядку, встановленому частиною третьою статті 15-1 КАС України.

Формою звернення до суду із вимогою роз'яснити судовий акт є заява. Згідно з ч. 2 ст. 221 ЦПК України подання заяви про роз'яснення рішення суду допускається, якщо воно ще не виконане або не закінчився строк, протягом якого рішення може бути пред'явлене до примусового виконання. Слід зазначити, що часткове виконання судового акта не є перешкодою для його роз'яснення у невиконаній частині за умови, що строк для подання до виконання ще не закінчився. У разі подання заяви про роз'яснення судового акта після закінчення встановленого законом строку застосовуються правила ст. 72 ЦПК України.

Таким чином, визначаючи підсудність вимоги про роз'яснення судового акта та поря-

док звернення із відповідною заявою, вважаємо, що:

- 1) заява про роз'яснення судового акта подається до суду, який його ухвалив;
- 2) заява подається через канцелярію суду;
- 3) у заяві, крім загальних реквізитів, обов'язково повинно бути зазначено, який склад суду ухвалював судовий акт, яку частину судового акта просить роз'яснити заявник та що саме у змісті судового акта є незрозумілим для заявника;
- 4) заявник повинен додати до заяви її копії та копії усіх документів, що додаються до неї, відповідно до кількості осіб, які брали участь у справі, та державного виконавця, якщо у справі відкрито виконавче провадження;
- 5) до заяви повинно бути додано квитанцію про сплату судового збору (підпункт 4 п.1 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір»).

У контексті даного питання, слід звернути увагу, що у ЦПК України визначено лише форму звернення та підсудність вимоги про роз'яснення судового акта. Проте, не визначаються правові наслідки недотримання правил реалізації права на звернення до суду із такою вимогою. Як нам відомо, законодавчо визначено, що аналогія процесуального закону не допускається. Виникає запитання: «Яку процесуальну дію повинен вчинити суддя, якщо, наприклад, до заяви про роз'яснення судового акта не додано квитанції про сплату судового збору?». З одного боку, суд повинен процесуально реагувати на порушення встановленого законом порядку звернення до суду, а з іншого – як суду на це реагувати, якщо закон взагалі з цього приводу не містить правового регулювання, а суд повинен керуватися лише законом.

На нашу думку, такі законодавчі прогалини повинні бути усунуті шляхом доповнення змісту ЦПК України відповідними відсилочними нормами. На даний час, хоча ЦПК України й не містить відповідних правових норм, вважаємо, що у таких випадках суд повинен керуватися загальними положеннями ЦПК України, тобто ст.ст. 121 та 122 ЦПК України. Таким шляхом йде і судова практика.

До прикладу, до Жидачівського районного суду Львівської області надійшла заява, в якій заявник просив роз'яснити рішення Жидачівського районного суду Львівської області від 13 грудня 2013 року по справі за його позовом до Зарічанської сільської ради та ОСОБА\_2 про визнання недійсним рішення сільської ради та його скасування, визнання права на отримання у власність земельної ділянки та усунення перешкод у користуванні земельною ділянкою.

Розглянувши заяву, суд встановив, що сама заява про роз'яснення рішення суду не відповідає вимогам закону, а саме у ній не зазначені відповідачі у справі, не вказано, що саме суд має роз'яснити, а також до заяви не приєднані її копії та копії всіх документів, що додаються до заяви. Крім того, під. 4 п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір» передбачено, що за подання до суду фізичною особою заяви про роз'яснення рішення суду сплачується судовий збір у розмірі 0,2 розміру мінімальної заробітної плати. Ч. 1 ст. 4 вищевказаного Закону передбачено, що судовий збір справляється у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати у місячному розмірі, встановленої законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду. Таким чином, за подання до суду заяви про роз'яснення рішення суду ОСОБА\_1 має бути сплачений судовий збір у розмірі 275,60 грн.

Враховуючи вищевикладене та керуючись ст.ст.8, 120,121,208-210,220 ЦПК України, суд ухвалив заяву ОСОБА\_1 про роз'яснення рішення суду **залишити без руху**. Надати заявнику строк п'ять днів з дня отримання копії ухвали для усунення її недоліків, роз'яснивши, що у випадку невиконання вимог зазначеної ухвали заява буде вважатися неподаною та повернута [6].

Це лише один із прикладів судової практики (а таких є надзвичайно багато), який свідчить про скрупульозний та правильний підхід судді до застосування законодавчих положень щодо вирішення відповідних процесуальних питань. Саме детальне вивчення змістовного викладу будь-якого звернення до суду та відповідальне ставлення до своїх професійних обов'язків дає можливість суддям правильно застосовувати приписи закону та у такий спо-

сіб забезпечувати дотримання принципу права на справедливий суд.

Не менш проблемним є питання перебігу процесуальних строків, пов'язаних із розглядом заяви про роз'яснення судового акта. Так, у ч. 3 ст. 221 ЦПК України передбачено, що така заява розглядається протягом десяти днів. По-перше, незрозуміло з якого моменту обчислюється цей строк. По-друге, чи у цей строк входить і вчинення процесуальних дій, пов'язаних з прийняттям заяви, і безпосередньо сам судовий розгляд заяви.

Якщо сформулювати етапність усієї процедури вирішення даної заяви від моменту її подання до завершення її розгляду, то, вважаємо, можна виділити наступні етапи:

- 1) подання заяви про роз'яснення судового акта;
- 2) вчинення судом процесуальних дій, пов'язаних з прийняттям заяви:
  - з'ясування питання, чи немає підстав для відмови у прийнятті заяви;
  - з'ясування питання, чи немає підстав для повернення заяви;
  - з'ясування питання, чи немає підстав для залишення заяви без руху;
  - постановлення ухвали про прийняття заяви. Одночасно в ухвалі про прийняття заяви суд повинен призначити час та місце судового розгляду заяви;
- 3) повідомлення заявника та заінтересованих осіб про час та місце судового розгляду заяви шляхом надіслання відповідної ухвали, копії заяви та доданих до неї документів. Згідно з ч. 3 ст. 221 ЦПК України неявка осіб, які брали участь у справі, і (або) державного виконавця не перешкоджає розгляду питання про роз'яснення рішення суду;
- 4) судовий розгляд заяви.

Повертаючись до поставлених запитань, на нашу думку, перебіг десятиденного строку розгляду заяви про роз'яснення судового акта починається з дня її надходження до суду. Вважаємо, що у цей десятиденний строк суд повинен вчинити поетапно усі вищезазначені процесуальні дії.

За результатами розгляду заяви суд постановляє одну із двох ухвалу: 1) про задоволення заяви та роз'яснення судового акта;

2) ухвала про відмову в задоволенні заяви про роз'яснення судового акта. Роз'яснюючи судовий акт, суд не має права ухвалювати нове чи змінювати хоча б частково раніше ухвалене рішення, або розглядати питання, що не були предметом судового розгляду цивільної справи, а повинен тільки викласти його в більш зрозумілій формі або роз'яснити (розтлумачити) конкретне положення судового акта, оскільки ч. 1 ст. 221 ЦПК України вказує на те, що, роз'яснюючи рішення, суд не має права змінювати при цьому його змісту.

Обидві ці ухвали можуть бути оскаржені, оскільки відповідно до резолютивної частини рішення Конституційного Суду України у справі № 1-43/2010 від 8 липня 2010 року, положення п. 12 ч. 1 ст. 293 ЦПК України стосовно можливості апеляційного оскарження ухвал суду першої інстанції щодо роз'яснення рішення суду у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України необхідно розуміти як таке, що передбачає право оскаржувати в апеляційному порядку окремо від рішення суду ухвали суду першої інстанції як про роз'яснення рішення, так і про відмову в роз'ясненні рішення [7].

Відповідно до ч. 4 ст. 221 ЦПК України ухвала надсилається особам, які брали участь у справі, а також державному виконавцю, якщо рішення роз'яснено за його заявою. Це законодавче положення також є спірним. На нашу думку, державному виконавцю слід надсилати ухвалу не тільки в разі, коли судовий акт роз'яснено за його заявою, але й у тоді, коли заяву про роз'яснення судового акта подавала сторона виконавчого провадження. У зв'язку з цим, ч. 4 ст. 221 ЦПК України пропонуємо викласти в наступній редакції: «Ухвала надсилається особам, які брали участь у справі, а також державному виконавцю, якщо судовий акт роз'яснено за його заявою чи заявою сторони виконавчого провадження».

**Висновки.** Можливість для зацікавленого суб'єкта звернутися до суду із заявою про роз'яснення судового акта забезпечує дію принципів права на справедливий судовий

розгляд та диспозитивності в цивільному процесі. Аналіз змісту законодавчих положень і судової практики дав можливість виявити недоліки правового регулювання законодавчих положень щодо роз'яснення судових актів та запропонувати шляхи їх усунення.

#### **Література:**

1. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. Електронний ресурс: <http://www.scourt.gov.ua>.
2. Ухвала Мукачівського міськрайонного суду від 19 березня 2010 року у справі № 2-с-61/10. Електронний ресурс: <http://www.reyestr.court.gov.ua>
3. Ухвала Октябрського районного суду м. Полтави від 13 березня 2014 року у справі № 2-н-2457/11. Електронний ресурс: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
4. Ухвала Апеляційного суду Львівської області у справі № 466/1099/14. Електронний ресурс: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
5. Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області від 24 грудня 2014 року у справі № 127/7389/14-ц. Електронний ресурс: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
6. Ухвала Жидачівського районного суду Львівської області від 15 лютого 2016 року у справі №1307/71/2012. Електронний ресурс: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-43/2010 від 8 липня 2010 року за конституційним зверненням громадянина Слободянюка Івана Івановича щодо офіційного тлумачення положення п. 12 ч. 1 ст. 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України. Вісник Конституційного Суду України. № 5, 2010, с.20.



## ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕБЕЗПЕКИ

**БАНДУРКА Олександр Маркович - доктор юридичних наук, професор**

**КОВАЛЬОВ Євген Володимирович - доктор економічних наук, професор**

**УДК 347. 775**

Обращено внимание на острую проблему современной Украины – стремительное обнищание и необоснованное увеличение различий в доходах между группами населения, что ведет к обострению социальной напряженности, увеличению конфликтов, росту преступности и экономической опасности. Проведен обзор современного реформирования социально-экономического развития Украины. Состояние проведения реформ признано неудовлетворительным. В качестве главной реформы развития страны предложена реформа быстрого экономического обогащения. Определены стратегические направления, факторы, элементы организационного обеспечения реформы.

Звернуто увагу на гостру проблему сучасної України – стрімке збідніння і необґрунтоване збільшення розриву у доходах між групами населення, що веде до загострення соціальної напруги, збільшення конфліктів, зростання злочинів і економічної небезпеки. Оглянуто сучасне реформування соціально-економічного розвитку України. Визнано незадовільним стан проведення реформ. У переліку намічених і здійснюваних реформ відсутня, на наш погляд, найбільш актуальна, головна реформа розвитку – реформа економічного збагачення. Без її успішного проведення інші реформи приречені на провал. Незважаючи на втрати, наша держава для швидкого збагачення ще має добру економічну основу – великий промисловий, аграрний, ресурсний, інтелектуальний потенціали, приємні природно-кліматичні умови, вигідне географічне положення. Збагачення країни можна проводити за рахунок внутрішнього і зовнішніх ринків. У цей час внутрішній ринок України дуже нестабільний, послаблений, з низькою ємністю і високим рівнем інфляції. Безумовні переваги у цьому мають зовнішні ринки, особливо країн з твердою валютою – європейський ринок, ринки США, Китаю. Визначальна роль у розвитку експорту і заробітку на зовнішніх світових ринках розвинутих країн має належати вітчизняним великим підприємствам в організаційній формі міжнародних корпорацій. Для реального швидкого створення міцної технологічної бази виробництва високоякісних товарів для зовнішніх ринків Україні не слід у черговий раз організовувати «технологічні прориви». Крім зайвих витрат, змарнування часу та ще більшого економічного відставання, це нічого не дасть. Ефективніше придбати за ліцензіями і швидко освоїти сучасні західні технології.

Ключові слова: нерівність, збагачення, економічна небезпека, реформи, зовнішні ринки, міжнародні корпорації, ресурси, потенціал.

Attention is paid to the urgent problem of modern Ukraine – the rapid depletion and unjustified increase in the gap between the groups, leading to aggravation of social tensions, conflicts increase, rising crime and economic insecurity. Examine current reform of economic and social development of Ukraine. Considered unsatisfactory reforms. The list of planned and ongoing reforms is missing on nacho opinion, the most urgent, and reform of development – economic reform enrichment. Without in the success of other reforms are doomed to failure. Despite the loss, our state to get rich quick is a good economic foundation – a major industrial, agricultural, resource and intellectual potential, pleasant climatic conditions, favorable geographical position. Enrichment of the country can be carried out by the internal and external markets. At this time, the domestic market of Ukraine is very unstable, weakened, with low capacity and high inflation. Unconditional benefits of this arc the foreign markets, especially in countries with hard currency – the European market, US market and China. The decisive role in the development of exports and foreign earnings on world markets of developed countries should belong to domestic large enterprises in the organizational form of international corporations. To implement quickly quality for foreign markets Ukraine should not once again organize “technological breakthroughs”. In addition to extra costs, waste of time and further economic lag will do nothing. Better buy licenses quickly learn modern Western technology.

**Вступ.** Продовжує погіршуватись сучасне економічне становище України. За даними Державної служби статистики у 2015 році порівняно з 2014 роком реальний ВВП склав 90,1%, рівень інфляції – 48,7%, індекс промислової продукції – 86,6% [ 1 ]. Іде стрімке збідніння і необґрунтоване збільшення розриву у доходах між групами населення. За даними досліджень Інституту соціології НАНУ, якщо на початку 1990 – х років співвідношення доходів 10% найбагатших і 10% найбідніших українців складало 12 : 1, у 2002 році – 30 : 1, то у 2010 році воно виросло до 40 : 1 [ 2 ]. Збільшення різниці у доходах між багатими і бідними верствами населення характерне не тільки для України. Подібна картина цього явища в Росії. За даними Роскомстату в цілому по країні це співвідношення складає 30-35 : 1, у Санкт-Петербурзі 80 : 1; в Москві 100 : 1 [ 3 ]. У світі ця проблема також загострюється. Співвідношення 20% найбагатшої частини населення Землі до 20% найбіднішої складало: у 1960 р. – 30 : 1; у 1980 р. – 45 : 1; у 1990 р. – 60 : 1; у 2000 р. – 140 : 1 [ 4 ]. Хоча якщо розглядати окремі розвинуті країни, то співвідношення доходів багатих і найбідніших верств населення у Китаї становить 7 : 1, у країнах ЄС – 5-7 : 1, у Японії – 4,3 : 1 [ 5 ]. При цьому, ООН у 1974 р. прийняла «Декларацію про встановлення міжнародного економічного порядку», яка рекомендувала максимальний розрив між багатими і бідними не більше 3 : 1 [ 4 ]. Європейська соціальна хартія, прийнята Радою Європи у 1996 році, рекомендувала в якості соціального стандарту держави співвідношення доходів 10% найбагатших до 10% найбідніших – не більше 10 : 1 [ 5 ].

**Актуальність теми.** Для сучасної України проблема бідності проявляється і всередині – коли більшість населення стає все біднішою, а багатство концентрується у невеличкій групі людей, і зовні – коли країна стає біднішою за інші країни світу. Збільшення економічної нерівності населення веде до загострення соціальної напруги, конфліктів, зростання злочинів і економічної небезпеки. Внаслідок «зовнішнього» збідніння наростає міграція населення в інші країни. У зв'язку з цим для України гостро актуальною є швидка і ефективна реформа економічного збагачення і обґрунто-

ваного пропорційного зростання доходів груп населення.

Найбільш вагомими результатами досліджень закономірностей економічного розвитку, подолання кризових явищ, збагачення та зміцнення економічної безпеки держави мають вчені: В.Геєць, О.Амоша, О.Білорус, А.Чухно, А.Гальчинський, Г.Задорожний, Л.Зотов, В.Семіноженко, В.Мунтіян, В.Федоренко, Л.Федулова, Г.Пастернак-Таранущенко.

**Мета статті.** Сучасне керівництво поставило перед країною амбітні завдання. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 схвалена Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020» [ 6 ]. Цей документ визначає на п'ять найближчих років мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

**Основна частина.** Загалом «Стратегія «Україна - 2020» містить 62 реформи. Першочерговою є реалізація таких реформ і програм:

1. Реформа системи національної безпеки і оборони.
2. Оновлення влади і антикорупційна реформа.
3. Судова реформа.
4. Реформа правоохоронної системи.
5. Децентралізація та реформа державного управління.
6. Дерегуляція та розвиток підприємництва.
7. Реформа системи охорони здоров'я.
8. Податкова реформа.
9. Програма енергонезалежності.
10. Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Слід визнати, що реформування не завжди успішне шляхом складних і непопулярних рішень, але іде одночасно по багатьох напрямках. На жаль, у переліку намічених і здійснюваних реформ відсутня, на наш погляд, головна реформа розвитку – реформа економічного збагачення України. У бідній країні завжди буде процвітати корупція. Бідна країна не зможе захистити себе, забезпечити свободу і не-

залежність, достойні умови життя, розвиток народу, економічну безпеку держави. Тобто в цих умовах реформа економічного збагачення стає головною реформою розвитку. Без її успішного проведення інші реформи приречені на провал.

Незважаючи на втрати, наша держава ще має великий промисловий, аграрний, ресурсний, інтелектуальний потенціали, приємні природно-кліматичні умови, займає вигідне географічне положення. Мінерально-сировинна база України включає близько 20 тисяч родовищ і проявів 113 корисних копалин. Запаси залізних руд становлять понад 14% загальносвітових, марганцевих - понад 43%. Україна займає провідні місця за запасами титану, цирконію, урану, літію, графіту, каоліну, вогнетривких глин, сірки, калійних солей, декоративного каменю. В Україні видобувається близько 5% світового обсягу мінерально-сировинних ресурсів, нам належать провідні позиції у видобутку багатьох видів мінеральної сировини - вугілля, марганцевих і залізних руд, титану, графіту, каоліну. До промислового освоєння залучено від 40% до 75% розвіданих запасів основних видів корисних копалин [ 7 ]. До переваг вітчизняної економіки можна зарахувати те, що Україна має дешеву, але відносно кваліфіковану робочу силу. Якщо в європейських країнах заробітна плата становить 60-70% ВВП, то в нас - лише 20-25% [ 8 ]. Але поряд з цим економіка України має недосконалу галузеву структуру, високі енерго та матеріалоемність продукції, зношеність основних фондів, інноваційну відсталість. Головною бідною сучасної економіки України є «сировинна» направленість її розвитку. Більш як 2/3 загального обсягу промислової продукції припадає на галузі, що виробляють сировину, матеріали та енергетичні ресурси [ 9 ]. Близько 40% валютних надходжень країни забезпечує металургійний сектор [ 10 ]. На експорт поставляються високі обсяги аграрної сировини – не переробленого зерна. Україна нині є лідером з експорту ячменю, має третю позицію з експорту кукурудзи і п'яту – з експорту пшениці [ 11 ]. «Сировинна» економіка є не тільки стратегічно безперспективною, але і економічно небезпечною з кількох причин:

а) у теперішній час Україна має не настільки великі природні ресурси, щоб їх продавати у вигляді сировини, обкрадаючи наступні покоління;

б) «сировинна» економіка виробляє продукцію з низькою доданою вартістю переважно за неперспективними, брудними або шкідливими технологіями, що знижує можливості майбутнього технологічного і взагалі швидкого економічного розвитку країни;

в) Україна має ще достатній економічний потенціал для переробки власних природних ресурсів у конкурентоспроможну прибуткову продукцію;

г) виробництво сировини і матеріалів обмеженої номенклатури, але у великих обсягах створює, особливо в кризові періоди, сильну залежність країни від міжнародних ринків.

В цих умовах зовсім очевидно, що для успішної реформи швидкого збагачення України, необхідні комплексні креативні дії з управління економікою.

На наш погляд комплекс цих дій повинен включати наступні заходи.

По-перше, необхідно вирішити, за рахунок яких ринків – внутрішнього або зовнішніх – доцільно проводити збагачення країни. У цей час внутрішній ринок України дуже нестабільний, послаблений, з низькою ємністю і купівельною спроможністю покупців, високим рівнем інфляції. Увагу стабілізації і розвитку внутрішнього ринку, безумовно, треба приділяти, але якщо очікувати збагачення країни за його рахунок, то це може розтягнутися на довгі десятиріччя. Безумовні переваги у цьому мають зовнішні ринки, особливо країн з твердою валютою – європейський ринок, ринки США, Китаю. Це ринки з дуже високою ємністю, але вони стабілізовані і поділені постачальниками товарів, їх ємність повністю врівноважена товарною пропозицією виробників. Якщо Україні вдасться стати рівноправним учасником цих ринків, її економічне збагачення до рівня заможних країн світу стане реальністю.

По-друге, треба визначити організаційні форми товаровиробників, які на благо України успішно будуть діяти на внутрішньому і, особливо, зовнішніх ринках. В сучасних умовах слабого розвитку внутрішнього ринку його

основними суб'єктами стають малі і середні підприємства. Вони сприяють трудовій зайнятості населення, реалізації творчих можливостей людей, зниженню рівня безробіття, долатню бідності, формуванню середнього класу. Малі і середні підприємства внаслідок обмеженості ресурсів частіше використовують стандартні технології, швидко пристосовуються до змін в умовах господарської діяльності і забезпечують раціональне переміщення капіталу із однієї господарської сфери в іншу. Але історичний досвід розвинутих країн свідчить про те, що визначальна роль у формуванні економічного потенціалу країни, підтриманні її економічної безпеки, розвитку експорту і заробітку на світових ринках належить великим підприємствам в організаційній формі міжнародних корпорацій. Внаслідок високої виробничої потужності вони можуть працювати з дуже великими обсягами унікальної продукції, зберігати та розвивати високі технології, концентрувати групи висококваліфікованого персоналу, створювати умови для високоефективної праці, успішно конкурувати на світових ринках з фірмами інших країн. На жаль, в Україні сформувалася стійка концепція безумовного розукрупнення великих підприємств та підтримки розвитку малого і середнього бізнесу. За роки незалежності України наслідком політики зміщення акцентів з підтримки великого на малий та середній бізнес стала руйнація потужних виробничих і науково-технічних комплексів та утворення на цій основі дрібних господарюючих суб'єктів. Проведена демонополізація великих українських виробництв руйнуюче діє на економіку, протидіє світовій тенденції інноваційного розвитку. Вона суттєво зменшила можливості розробки та впровадження у виробництво технологічних інновацій, які потребують суттєвих витрат, що не під силу малим підприємствам. Ці обставини особливо посилюються тим, що сфера науки в Україні була також суттєво послаблена, внаслідок чого розрив між наукою та виробництвом збільшився. Переважно тому, на наш погляд, українська економіка розвивається практично без наукових розробок. Частка української наукомісткої продукції на світовому ринку високотехнологічних товарів складає 0,1%. У той

же час частка наукомісткої продукції США на світовому ринку дорівнює 36%, Японії – 30%, Німеччини – 17%, Китаю – 6% [ 12 ]. У результаті такої помилкової концепції «розвитку» суттєво зменшився загальний і особливо експортний потенціал України.

Напроти, розвинуті країни світу приділяють значну увагу концентрації виробництва та підтримці великих підприємств. Так, у США, починаючи з 80-х років ХХ ст., в антитрестовське законодавство були внесені значні послаблення, зокрема, переглянуто вимоги щодо злиття, піднято «поріг» ринкової концентрації при горизонтальних злиттях, дозволено оцінювати можливості злиття з точки зору забезпечення суб'єктів від негативного тиску технологічної та іноземної конкуренції, послаблено заборони на створення спільних підприємств, знижено антитрестовські штрафи для таких підприємств, запроваджено індивідуальні підходи до кожного випадку злиття [ 13 ]. Завдяки картельній практиці в Японії в 1955 – 1970 рр. було успішно проведено модернізацію чорної металургії, вугледобувної промисловості, суднобудування, нафтопереробки, виробництва хімічних добрив. У Південній Кореї в машинобудуванні, електроніці, текстильній промисловості, чорній і кольоровій металургії, нафтохімії та суднобудуванні здійснювалося примусове злиття приватних компаній, що призвело до утворення високо монополізованих виробничих структур. Уряди більшості розвинутих країн зайняли досить лояльну позицію щодо концентрації внутрішнього виробництва, дозволяючи вітчизняним компаніям діяти подібно монополіям і у такий спосіб усувати з ринку зарубіжних конкурентів [ 14 ].

Вважаємо, що сучасні наміри розвинутих країн світу на укрупнення виробничих підприємств можна оцінити як правильне врахування ними об'єктивної тенденції розвитку глобалізації на посилення концентрації і конкуренції крупного капіталу на світових ринках.

Необхідність формування і розвитку крупних вітчизняних бізнес - структур підтверджується наступними фактами. Суттєва особливість сучасного економічного розвитку світу полягає у тому, що поступово змінюються центри економічного впливу – керівна роль

держав слабшає, а на перше місце за впливом на процеси економічного розвитку виходять транснаціональні корпорації. Їхня кількість за десятиліття (1990 – 1999 рр.) збільшилася майже вдвічі – з 36 тис. до 63 тис., а їхніх закордонних філій налічується близько 600 тис. Так, “ІБМ” має філії у більш як 80 країнах, “Сіменс” – у 52 тощо. У списку 100 найбільших економік світу (розглядаються як національні, так і транснаціональні організації) 51 позицію посідають транснаціональні корпорації [ 15 ].

Як бачимо, у сучасних умовах світового господарства найбільш перспективною організаційною формою великого підприємства, спроможного ефективно діяти на світових ринках, є міжнародна корпорація. Вона представляє собою юридичну особу-конгломерат підприємств-юридичних осіб, зв’язаних з головною компанією корпорації системою виробничих, технологічних або фінансових залежностей. Таким чином, у складі міжнародної корпорації на світових ринках на правах учасника успішно можуть реалізовувати свої проекти підприємства любого рівня концентрації виробництва: малі, середні, великі. Але переважно об’єднавши свої можливості в межах корпорації, вони зможуть бути успішними. Українській державі необхідно прагматично сприйняти цей факт і зробити правильні висновки. Враховуючи вище наведений світовий досвід, на наш погляд, це повинні бути дії органів державного управління зі створення у перспективних галузях економіки, можливо, навіть за певним примусом, великих виробничих об’єднань за організаційною формою міжнародної корпорації. При відповідному законодавчому, матеріальному, фінансовому забезпеченні такі корпорації стануть гідною організаційно-виробничою основою завоювання ринків розвинутих країн.

І, по-третє, Україна має запропонувати ринкам розвинутих країн товари, до яких покупці вже звикли, якість яких відповідає діючим стандартам і які виготовлені за сучасними технологіями. При цьому, можна погодитися з висновком академіка РАН В. Полтеровича, що «на початкових етапах не варто робити ставку на «технологічні прориви», для цього у нас немає ні коштів, ні відповідної інфраструктури;

варто ефективно запозичувати західні технології, і притому не обов’язково одразу найпердовіші» [ 16 ]. Переконливим прикладом може бути досвід Японії, яка ефективно використовувала цю стратегію для свого економічного розвитку у післявоєнні роки. У той час Японія опинилась в економічній, фінансовій, політичній кризі. І все ж у 1946 р. в Японії поступово намітилась чітка державна політика виходу з тяжкого становища. Будучи окупованою та не маючи власних природних ресурсів, вона почала купувати технології на виробництво верстатів, машин, обладнання, поступово сплачуючи 5 – 6% від прибутку. За 15 років Японія закупила більше 2,5 тисяч іноземних ліцензій, за якими вироблялось 11% промислової та 17% експортної продукції, 10% продукції в загальному машинобудуванні, 20% - в хімії, 24% - в електротехніці, 25% в металургії, 60% - в нафтохімії. Приріст виробництва на основі іноземних технологій за 1950 – 1960 рр. склав у середньому 72% за рік [ 17 ].

Україні необхідно швидше попрощатись з ілюзіями самостійного технологічного «прориву» у постіндустріальне майбутнє. Доцільно ефективно використовувати досвід країн, які успішно пройшли важкий шлях економічного збагачення. Це позбавить нас від зайвих помилок і витрат.

#### **Висновки. За результатами дослідження визначено:**

1. У цей час Україна знаходиться у дуже складному економічному становищі. Військові дії, втрата значних територій, зниження економічного потенціалу країни більше ніж на 20% різко послабили міцність економічної безпеки держави. Стрімке збідніння і необґрунтоване збільшення розриву у доходах між групами населення веде до загострення соціальної напруги, збільшення конфліктів, зростання злочинів і економічної небезпеки.

2. Керівництво країни ініціює численні новаторські зміни. Серед запланованих і здійснюваних реформ відсутня головна – реформа економічного збагачення країни, її регіонів, підприємств, людей. У бідній країні завжди буде процвітати корупція. Бідна країна не зможе захистити себе, забезпечити свободу і незалежність, достойні умови життя і розвиток

народу. В цих умовах реформа економічного збагачення країни стає головною реформою розвитку. Без її успішного проведення інші реформи приречені на провал.

3. Незважаючи на втрати, наша держава ще має великий промисловий, аграрний, ресурсний, інтелектуальний потенціали, приємні природно-кліматичні умови, займає вигідне географічне положення.

4. Необхідно вирішити, за рахунок яких ринків – внутрішнього або зовнішніх – доцільно проводити збагачення країни. У цей час внутрішній ринок України дуже нестабільний, послаблений, з низькою ємністю і купівельною спроможністю покупців, високим рівнем інфляції. Увагу стабілізації і розвитку внутрішнього ринку, безумовно, треба приділяти, але якщо очікувати збагачення країни за його рахунок, то це може розтягнутися на довгі десятиріччя. Безумовні переваги у цьому мають зовнішні ринки, особливо країн з твердою валютою – європейський ринок, ринки США, Китаю.

5. У сучасних умовах основними суб'єктами внутрішнього ринку стають малі і середні підприємства. Визначальна роль у розвитку експорту і заробітку на зовнішніх світових ринках розвинутих країн належить великим підприємствам в організаційній формі міжнародних корпорацій.

6. Для реального швидкого створення міцної технологічної бази виробництва високоякісних товарів для зовнішніх ринків України не слід у черговий раз організовувати «технологічні прориви». У сучасних умовах, крім зайвих витрат, змарнування часу та ще більшого економічного відставання, це нічого не дасть. Ефективніше придбати за ліцензіями і швидко освоїти сучасні західні технології.

### Література

1. Офіційний сайт державної служби статистики. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>

2. Зеленина Е. Одна Украина, две нации... Время. 2012, 12 января (№ 4). - с.3.

3. Крючков Г. Дрейф на обочину. Коммунист. 2011, 10 августа (№ 64). - с.3.

4. Казанцев Э.Ф. Энергетика, экономика и экология. Энергосбережение. 2003, № 12, с. 13.

5. Папієв М. Світовий досвід застосування соціальних стандартів. Економіка України. 2004, №1. с.5.

6. Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020». Урядовий кур'єр. 2015, 15 січня (№6), с.8.

7. Веклич О. Екологічний чинник формування конкурентоспроможності національної економіки. О.Веклич. Економіка України. 2005, № 12, с. 68.

8. Павлишенко М. Еквівалентний обмін – основа ринкової економіки. Економіка України. 2007, № 10, с. 92.

9. Якубовський М. Концептуальні основи стратегії розвитку промисловості України на період до 2017 року. М. Якубовський, В. Новицький, Ю. Кіндзерський. Економіка України. 2007, № 11, с. 7.

10. Макогон Ю. ГМК України на зовнішніх ринках: стан і перспективи. Макогон, І. Майорова, Т. Медведкін. Економіка України. 2005, № 4, с. 75.

11. Цитата дня. Урядовий кур'єр. 2012, 5 грудня (№ 2). с. 1.

12. Петрина М. Базові умови створення інноваційної моделі розвитку економіки України. Економіка України. 2006, № 8, с. 39.

13. Фролова Н.Л. Антитрестовская политика и нововведения (Опыт США). «США – Канада. Экономика – Политика – Культура». 2001, № 8, с. 32.

14. Кіндзерський Ю. Проблеми національної конкурентоспроможності та пріоритети конкурентної політики в Україні. Ю. Кіндзерський, Г. Паламарчук. Економіка України. 2006, № 8, сс. 19 – 29.

15. Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подходы. М. «Рефл-бук». 2002, с. 384, 212 с.

16. Полтерович В. Стратегии модернизации: институты и коалиции. Вопросы экономики. 2008, № 4, с. 24.

17. Брыжко В.М. Лицензирование прав и патентование научно-технической продукции. В.М.Брыжко, А.Ф.Завгородний, А.В.Пичкур. К. «Прапор» 1994, с.194.

## СОТРУДНИЧЕСТВО ПРОВИНЦИИ ХЭЙЛУНЦЗЯН КИТАЯ С РОССИЕЙ: АНАЛИЗ И КОНТРАМЕРЫ ВЫПОЛНЕНИЯ ДОГОВОРОВ

**АНЬ Чжао Чжэнь** - заместитель директора Института России Академии общественных наук провинции Хэйлуницзян, г. Харбин, КНР

УДК 339.5 (571.6): (518.3)

---

*Укрепление сотрудничества по крупным проектам является важной составной частью в углублении делового сотрудничества между Китаем и Россией. Провинция Хэйлуницзян Китая граничит с восточной частью России. В новых условиях, когда Россия ускоряет освоение Дальнего Востока, а Китай расширяет открытость границ, она уже определила сотрудничество по крупным проектам как важное направление в развитии. В настоящее время у провинции Хэйлуницзян количество подписанных договоров по проектам сотрудничества с Россией активно растет, их уровень постепенно повышается, круг субъектов этих проектов все более расширяется. Но существует немало проблем, которые предстоит нам решить.*

*Ключевые слова:* Провинция Хэйлуницзян, Россия, выполнение договоров по проектам.

**Вступление.** В марте 2013 года состоялась успешная встреча между лидерами Китая и России, которая повысила всеобъемлющие партнерские отношения стратегического взаимодействия двух стран на новую ступень. Для того, чтобы высокоуровневое политическое взаимодействие между двумя странами превратилось в деловое сотрудничество, совместную борьбу с международным финансовым кризисом и достижение общего экономического процветания и развития, реальной потребностью является всесторонне повышать китайско-российские экономические отношения. Провинция Хэйлуницзян Китая граничит с восточной частью России, так что она должна использовать благоприятную возможность освоения Дальнего Востока, ускорить сотрудничества по крупным проектам с Россией и выявить еще большую роль во всестороннем повышении уровня торгово-экономического сотрудничества между Китаем и Россией.

**I. Большие возможности для содействия подписанию договоров на проекты сотрудничества с Россией**

**(I) Китайско-российские партнерские отношения стратегического взаимодействия поднимаются на новый уровень**

Главы двух стран подписали «Совместное заявление Китайской Народной Республики и Российской Федерации о взаимовыгодном сотрудничестве и углублении отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия» (далее именуемое «Совместное заявление»), которое подняло созданные двумя странами отношения всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия равенства и доверия, взаимной поддержки, совместного процветания и вечной дружбы на новую ступень и еще более высокий уровень.

Отношения всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия не только имеют двустороннее, но и глобальное значение, которое играет важнейшую стабилизиру-

ющую роль в современном миропорядке, способствуют укреплению мира и безопасности в регионе и мире в целом. В совместном заявлении говорится, что «Стратегической задачей, стоящей перед Китаем и Россией, является конвертация достигнутого уровня политических отношений в результате практического сотрудничества в экономической, гуманитарной и других сферах» [4].

Торгово-экономическое сотрудничество является краеугольным камнем китайско-российских партнерских отношений стратегического взаимодействия и важной движущей силой в поддержании поступательного развития отношений двух стран. Китай и Россия должны и дальше работать над общими стратегиями экономического развития, в полной мере использовать собственные потенциалы и преимущества и постоянно укреплять деловое сотрудничество в различных областях, чтобы более эффективно содействовать совместному развитию стран и, в конечном результате, на благо их народов. Президент России Владимир Путин часто подчеркивает, что всестороннее развитие торгово-экономических связей имеет особое важное значение, а общая ситуация в России и Китае во многом зависит от уровня и качества этих отношений.

### ***(II) Консенсус между Китаем и Россией в проведении масштабного экономического сотрудничества***

В настоящее время китайско-русские отношения переживают лучший период в истории, назрел момент и условия для проведения крупномасштабного экономического сотрудничества. Китай и Россия должны в полной мере использовать взаимодополняющие преимущества и потенциал развития, уделять должное внимание укреплению торгово-экономического сотрудничества и совместно улучшить их экономический потенциал и международную конкурентоспособность. Для того чтобы достичь этой стратегической миссии, Китай и Россия утвердили «План действий по реализации положений Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Китайской Народной Республикой и Российской Федерацией (2013–2016 годы)» с целью повышения

общей государственной мощи и их международной конкурентоспособности.

Президент России Владимир Путин так прокомментировал китайско-российские отношения: «Россия нуждается в процветающем и стабильном Китае, Китаю нужна сильная и успешная Россия». Безусловно, развитие Китая не является угрозой для России, а возможностью, парус экономики России должен быть по ветру развития Китая. Председатель КНР Си Цзиньпин выступил в Московском государственном институте международных отношений с речью и отметил, что «совместное развитие двух стран создаст более широкое пространство для китайско-российских отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия».

Всестороннее развитие экономического сотрудничества между Китаем и Россией является важной движущей силой для поддержки китайско-русских отношений. В дополнение к традиционным проектам Китай и Россия решили инициировать совместное развитие как производства, так и другие крупные проекты в сфере авиационного строительства. 21 июня 2013 года на XVII сессии Санкт-Петербургского международного экономического форума президент России Владимир Путин заявил, что в ближайшие 25 лет Россия ежегодно будет поставлять Китаю 46 млн. тонн нефти, общая сумма данного соглашения – около 270 млрд. долларов. В течение данного форума Россия и Китай также подписали соответствующие соглашения об строительстве железнодорожного моста через Хэйлунцзян.

### ***(III) Китай и Россия готовы активно содействовать экономическому сотрудничеству на местном уровне***

Экономическое сотрудничество соседних регионов Китая и России является важной составной частью китайско-российских отношений. В 2009 году Китай и Россия официально утвердили «Программу сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики», которая имеет большое значение для содействия сотрудничеству соседних регионов стран. В настоящее время проекты по данной программе



были частично реализованы, Китай и Россия целенаправленно решают существующие проблемы и проводят оптимизацию проектов сотрудничества.

Из сложившейся ситуации видно, что осуществление данной программы требует создания и совершенствования инфраструктуры на границах; проведения сотрудничества в областях транспорта, туризма, трудовых отношений, гуманитарных обменов и охраны окружающей среды; реализации крупных проектов регионального сотрудничества. Главной проблемой остается реализация крупных инвестиционных проектов на территории России, в частности, укрепление экономической основы двустороннего сотрудничества.

Лидеры двух стран связывают возрождение Северо-Восточного Китая с освоением Дальнего Востока России, с помощью которого могут повысить масштаб и качество китайско-русского сотрудничества. Это очень перспективная стратегическая инициатива. Северо-Восточный район Китая может стать не только активным участником и стратегическим партнером в освоении Дальнего Востока и района Байкала России, но и существенной защитой рынка для развития Дальнего Востока. Ведь под влиянием международного финансового кризиса усиливается неопределенность восстановления мировой экономики.

Таким образом, сталкиваясь со многими экономическими вызовами на современном этапе, укрепление китайско-русского сотрудничества является актуальной совместной антикризисной потребностью.

## **II. Ситуация и проблемы подписания договоров по проектам сотрудничества с Россией**

### **(I) Ситуация подписания договоров по проектам сотрудничества с Россией**

1. Подписание договоров по проектам сотрудничества с Россией показывает тенденцию к увеличению.

В последние годы у провинции Хэйлунцзян Китая подписание договоров по проектам сотрудничества с Россией показывает тенденцию к увеличению с каждым годом. На 2002-2012 годы во всей провинции количество утвержденных предприятий с зарубежным капиталом составило 556. Общий объем со-

гласованных инвестиций со стороны Китая – до 4,427,000,000 долларов, среднегодовой темп роста – 856,2%. Общая сумма оборота подрядных объектов за рубежом составила 5910 млн. долларов, среднегодовой темп роста – 25%. Сотрудничество с Россией в сфере трудовых услуг составило в общей сложности 58,900 ч. рабочей силы разных видов, средний годовой прирост – 11%. В том числе у провинции Хэйлунцзян Китая утвержден 61 зарубежный ресурсный проект, 50 сельскохозяйственных проектов сотрудничества, 20 проектов – капиталовложения в Россию по минеральным ресурсам, формированию альянсов электрического сотрудничества с Россией, создано 15 заграничных парков в России [2].

В 2013 году подписание договоров сотрудничества с Россией по-прежнему поддерживает хорошую тенденцию. На XXIV Китайской международной торгово-экономической ярмарке (г. Харбин) подписали 181 проект торгово-экономического сотрудничества, сумма которых составила 151,820,000,000 юаней. В том числе сумма проектов сотрудничества с Россией составила 620 млн. долларов (около 3,8 млрд. юаней) [5]. Кроме того, в процессе мероприятия «2013 Муданьцзянская неделя России» подписано 57 проектов различных видов, сумма которых составила 1,85 млрд. юаней [Взаимная]. 32,428,000,000 юаней составила общая сумма договоров, подписанных для «масштабного сотрудничества с Россией» Суйфэньхэской «двадцать миллиардов» инвестиционно-торговой презентации в целях служения всей провинции и стране [6].

2. Уровень подписания договоров по проектам сотрудничества с Россией постепенно поднимается.

В последние годы у провинции Хэйлунцзян степень и уровень подписания договоров по проектам сотрудничества с Россией постепенно повышается. Инвестиции и сотрудничество осуществляются в различных сферах, начиная с сельского хозяйства в России, жилых строительных подрядчиков – и до нынешних 12 категорий из трех основных отраслей промышленности (сельское хозяйство, производство, промышленность обслуживания, индустрия программ и информации,

строительный подряд, проектный консалтинг и др.). Увеличиваются проекты инвестиционного сотрудничества в таких отраслях, как новые материалы, биотехнология, производство оборудования новой энергии, производство новой сельскохозяйственной техники и оборудования, производство транспортного оборудования, зеленая пища, производство стали, углекислоты и нефтехимия, переработка лесной продукции, отрасль современного обслуживания. Ускоряется развитие проектов внешней торговли в таких отраслях, как электричество, соя, одежда, механические машины, электротехнические изделия, химические сырья и др.

3. Появляются плюралистические субъекты подписания договоров по проектам сотрудничества с Россией.

В провинции Хэйлунцзян ведущее место в иностранных инвестициях постоянно занимают частные предприятия, но доли государственных предприятий и перечисленных компаний в иностранных инвестициях значительно увеличились. В 2012 году доли в иностранных инвестициях частных предприятий, государственных предприятий и предприятий иностранного капитала в отдельности составили 84,6 %, 15% и 0,4%. До 2000 года заморские операции проектов подряда в основном завершили частные предприятия, а в последние годы такие операции в основном завершали государственные предприятия. С помощью иностранного инвестиционного сотрудничества много предприятий вышли на новые рынки, расширили бизнес. Постоянно увеличивается объем капиталовложения в Россию ведущих предприятий, таких как Хуаюй, Джисинь и др. До 2012 года включительно провинция Хэйлунцзян утвердила 360 предприятий капиталовложения, общий объем которых составил до 4060 млн. долларов. Фактические инвестиции в Россию – до 2830 млн. долларов, что составляет 64% от всей провинции и более чем треть от всей страны [7].

### ***(II) Проблемы в выполнении подписанных договоров по проектам сотрудничества с Россией***

1. Некоторые инвесторы опасаются, что российская правовая политика нестабильна.

Вступление России в ВТО разрешает ей эффективно использовать механизм ВТО и защищать отечественные права и интересы. В частности, в период после финансового кризиса с учетом национальной безопасности и защиты молодой промышленности, Россия будет часто и строго использовать механизм защиты ВТО. В декабре 2012 года Россия ввела закон о сборе за утилизацию автомобилей, также опубликовала запрет импорта живых животных из ЕС и подняла таможенный сбор у себя на сотни единиц импортной продукции. Таким образом, некоторые китайские инвесторы опасаются, что российская правовая политика нестабильна.

Кроме того, в Протоколе вступления России в ВТО отсутствует явное и более подробное определение для ряда деталей, что приносит в сотрудничество с Россией много сложностей. Например, нет четких экспортных таможенных тарифов для важных сырьевых товаров, таких как добываемое топливо и нефть, сырая кожа, древесина, целлюлоза и бумажные изделия, что увеличивает риск изменения политики в торгово-экономическом сотрудничестве данных товаров.

2. Выполнение подписанных договоров по проектам сотрудничества с Россией стоит перед риском изменения российского законодательства.

Россия уже вступила в ВТО, инвестиционный климат постепенно улучшается, но все еще существуют правовые риски. В частности, нефтяная отрасль России постоянно выступает отраслью с наибольшими ограничениями для иностранных инвестиций: административное вмешательство, правовые и политические риски далеко не устранены. Согласно соответствующим положениям ВТО, принцип национального режима и принцип прозрачности должны выполняться в международных отношениях прямого инвестирования, и не должны реализовываться с дискриминацией или различием. Поэтому Россия должна публиковать все инвестиционные законы и политики. Кроме того, в соответствии с «Соглашением о защите интеллектуальной собственности» ВТО, Россия должна осуществлять защиту ин-

теллектуальной собственности в соответствии с международными стандартами.

Для общих предпринимателей и инвесторов принцип прозрачности отношений необходим, но точно определить положение российского законодательства очень трудно, что объективно создает условия для непредсказуемости и непрозрачности применимых принципов российских норм и внешней торговой политики. К тому же, местные власти России не могут гарантировать доступность всех местных законов и правил. Кроме того, реализация проектов «Программы» между Китаем и Россией сталкивается с некоторыми юридическими препятствиями, которые стали определенной причиной ограничения для масштабного сотрудничества между двумя странами.

3. Проблема оптимизации проектов сотрудничества с Россией.

После того, как была утверждена «Программа сотрудничества между регионами Китая и России», обе стороны заявили, что будут полностью осуществлять её и определили меры для координации и реализации. Но на самом деле реализация проектов этой Программы оказывается неудовлетворительной. Согласно данным статистики со стороны России (вплоть до конца 2012 года), из 57 проектов сотрудничества Дальнего Востока и Забайкальского региона России 22 проекта (38,6%) выполняются; 25 проектов (43,9%) ищут инвестиционных партнеров или ведут переговоры с заинтересованными партнерами; 4 проекта (7,0%) разрабатывают технические и правовые документы, разрабатывают отдельные пункты – 4 (7,0%). 6 проектов прекращают работу из-за отказа от продолжения реализации со стороны инвесторов или получателей [3].

Китайские ученые считают, что неудовлетворительная реализация проектов «Программы сотрудничества между регионами Китая и России» отражает разницу в понимании взаимной выгоды экономического и торгового сотрудничества между Китаем и Россией. По таким стыковочным проектам инфраструктуры открытых портов, как мост «Тунцзян – Нижнеленинское» и др., реальная деятельность России значительно отстает от Китая. А российские аналитики-экономисты считают,

что основная проблема неудовлетворительной реализации программы состоит в том, что у Китая отсутствует интерес участия в проектах восточной части России. Директор Института экономики Сибирского отделения Российской академии наук В.И. Суслов заметил: «Между реализующими программами и подписанным соглашением не проявляется взаимная выгода».

Главная проблема в реализации программы сотрудничества остается реализация крупных инвестиционных проектов на территории России. Таким образом, проекты упомянутой «Программы сотрудничества» сталкиваются с проблемой продолжения их оптимизации.

### **III. Советы по содействию реализации подписанных проектов сотрудничества с Россией**

#### ***(I) Использование возможностей и координация подписанных проектов сотрудничества между Китаем и Россией***

В предстоящий период сотрудничество между Китаем и Россией станет центральным фактором экономического развития Северо-Восточной Азии. У китайской провинции Хэйлунцзян существует необходимость ускорить более открытые взаимоотношения с Россией. Страны должны воспользоваться возможностью и реализацию подписанных проектов сотрудничества между странами поставить на повестку дня. Обе стороны должны укреплять связи и координации, своевременно проводить консультации и оперативно решать актуальные проблемы в процессе реализации проектов. Для дальнейшего улучшения системы статистики и управления подписанных проектов сотрудничества с Россией, должны укреплять динамический анализ и прогноз развития проектов.

#### ***(II) Выполнять обязательства и всеми силами продвигать подписанные проекты с Россией***

Продвижение подписания проектов между Китаем и Россией представляет собой не только объективную потребность для углубления экономических отношений между провинцией Хэйлунцзян и соседними районами России, но и необходимое требование для возрождения Северо-Восточного Китая и освоения Даль-

него Востока России. Таким образом, Китай и Россия должны ставить реализацию подписанных проектов в общий план на национальном уровне, усилить координацию и проводить регулярные совместные заседания в целях исследования и содействия реализации крупных проектов. Должен быть создан механизм продвижения для крупных проектов соседних районов Китая и России, соответствующие ведомства также должны активно проводить совместный анализ ситуации, своевременно обобщать текущее развитие подписанных проектов и определять будущий центр развития. В то же время должно быть ускорено создание информационной платформы подписанных проектов сотрудничества между Китаем и Россией, также расширен обмен информацией и связями, оптимизировано решение крупных проектов.

***(III) Оптимизировать окружающую среду, разработать и опубликовать политику для поддержки проектов***

Сотрудничество крупных проектов между Китаем и Россией нуждается в поддержке на национальном уровне. Провинция Хэйлунцзян уже разработала план пограничной зоны открытости и освоения, различные пограничные города максимально инициируют сотрудничество с Россией по крупным проектам. Если освоение и открытость пограничных районов в провинции Хэйлунцзян выступают в качестве национальной стратегии, то это представит большие возможности углублению всестороннего сотрудничества с Россией.

Таким образом, каждая страна должна активно стремиться к поддержке особой политики сотрудничества. Восточная часть России также должна активно стремиться к такой политике и одновременно осуществлять дальнейшую оптимизацию инвестиционного климата, предоставлять китайским инвесторам соответствующую законодательную и правовую информацию, стремиться помочь китайским инвесторам своевременно ознакомиться

с изменениями законов, правил и политики в России.

**Литература**

1. Взаимная выгода содействует дружественному сотрудничеству на новый, сайт городского правительства Муданьцзяна. Инф. агентство «Синьхуа онлайн». 18 января 2013 г.
2. Инвестиционное сотрудничество имеет отношение к более чем 70 странам и регионам пяти континентов. Ежедневная газета Хэйлунцзяна. 31 марта 2013 г.
3. Первые итоги реализации программы сотрудничества между восточными регионами России и Северо-восточном КНР (2009 – 2018гг). Сборник статей на международном форуме 6-го северно-восточного азиатского районного развития сотрудничества. 2013, 6, 147с.
4. Совместное заявление Китайской Народной Республики и Российской Федерации о взаимовыгодном сотрудничестве и углублении отношений всеобъемлющего партнёрства и стратегического взаимодействия : подписано 22.03.2013 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.mid.ru/bdcomp/spd\\_md.nsf/0/1BE3040F2A41A4AE44257D7700255083](http://www.mid.ru/bdcomp/spd_md.nsf/0/1BE3040F2A41A4AE44257D7700255083)
5. Сумма подписанных проектов экономическо-торгового сотрудничества 24-й Китай Харбинской международной торгово-экономической ярмарке составляет 151.8 млрд. юаней. Инф. агентство «Синьхуа онлайн». 16 июня 2013 г.
6. Сунь Яо принял участие в церемонии подписания Суйфэньхэской «двадцать миллиардов» инвестиционно-торговой презентации, сайт северо-востока. Инф. агентство «Синьхуа онлайн». 10 апреля 2013 г.
7. У провинции Хэйлунцзян капиталовложение в Россию составляет треть от общего объема страны. Контора специальных комиссаров Министерства торговли в Дальяне. 3 апреля 2013 г.



## **НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ МОЛДОВЫ: КОНФЕРЕНЦИЯ «РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В РАЗВИТИИ МОЛДАВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ»**

В августе 2016 года вышел сборник статей по итогам республиканской конференции «Роль национальных меньшинств в развитии молдавской государственности». Данная конференция прошла 22 мая 2016 года в Бюро межэтнических отношений Республики Молдова и была организованная общественной ассоциацией «Институт иудаики» (Республика Молдова) при поддержке Посольства Нидерландов в Румынии и в Республике Молдова.

Национальные меньшинства играют большую роль в общественной жизни Молдовы. Конституция Молдовы гласит, что все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности,

этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения (пункт 2 статьи 16). Конференция началась с приветственного обращения Посла Королевства Нидерландов в Румынии и Молдове г-жи Стеллы Роннер-Грубачич.

В ходе конференции выступающие (ученые, преподаватели и профессора университетов, общественные деятели двух берегов Днестра) представили разнообразные по тематике доклады и сообщения.

В конференции участвовали научные сотрудники Института иудаики. Институт иу-

дайки стремится предоставить возможность высказать и обосновать свою точку зрения как можно большему числу специалистов, поэтому в конференции приняли участие исследователи и из других учреждений как Республики Молдова, так и зарубежных.

В ходе конференции было отмечено, что национальные меньшинства в современном мире играют все большую роль. Так, в Республике Молдова наряду с титульной нацией проживают и другие этносы, в том числе украинцы, русские, болгары, гагаузы, евреи, цыгане. Все они внесли огромный вклад в развитие Молдовы. Участники высоко его оценили, детально описав вклад многих представителей национальных меньшинств в экономическое и политическое развитие Молдовы, а также в формирование отечественной науки, культуры и искусства.

На конференции было отмечено, что уважающий свой народ уважает и другие народы. И только государство, где гарантируются права всех национальных меньшинств, может быть успешным и процветающим, способным справиться с любыми проблемами. Участники

конференции констатировали, что все народы страны – единая сила, и должны вместе идти вперед, для развития Республики Молдова

Весьма ценной особенностью конференции было то, что многие ее участники рассказывали о своих родных, друзьях и знакомых, об их огромном вкладе в развитие молдавского государства. Люди уникальной судьбы, с уникальным жизненным опытом рассказывали о других уникальных людях. Такое нужно помнить и хранить. Иначе этот ценнейший источник информации и источник нашей истории может исчезнуть и его уже нельзя будет восстановить.

По завершении конференции исполнительный директор Института иудаики поблагодарил Посольство Нидерландов в Румынии и в Республике Молдова за финансовую поддержку данного мероприятия.

Редакция журнала «Верховенство права» желает Институту иудаики дальнейших достижений по продвижению и защите прав национальных меньшинств, популяризации их роли в развитии Республики Молдова.

*Редакция журнала «Верховенство права»*



## ВЕХИ ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

В 2016 году одной из крупнейших молдавских общественных организаций – Институтом демократии – был издан сборник законов «Международное законодательство по противодействию пыткам» в рамках проекта Института по поддержке Национального механизма предупреждения пыток Республики Молдова.

Данная книга была издана при финансовой поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и заслуженно стала ценным пособием для развития знаний полицейских, представителей НПО, чиновников о путях борьбы с пытками. Информативный материал делает книгу интересной и полезной для широкого круга читателей.

Данная книга распространяется в рамках семинаров Института демократии в пенитенциарных учреждениях Молдовы среди руководства и сотрудников, среди полицейских районных комиссариатов полиции Молдовы. Не может не радовать открытость правоохранительных органов Молдовы к профилактике данного преступления: Институт демократии в рамках проекта заключил договор о партнерстве с Департаментом пенитенциарных учреждений Молдовы, который активно поддерживает данную инициативу Института.

Актуальность книги обусловлена тем фактом, что проблема применения пыток всегда занимала особое место в истории человечества.

Пытки являются одним из тяжелейших преступлений, их применение входит в число важнейших препятствий построению в Молдове демократического правового государства. Пытки нарушают фундаментальные права человека и запрещены международным и национальным законодательством. Несмотря на это, они продолжают применяться в большинстве государств.

В своем Послании, посвященном Международному дню в поддержку жертв пыток, 26 июня 2008 г. Генеральный секретарь ООН отметил, что пытки представляют собой одно из самых серьезных международных преступлений и являются свидетельством ужасающих отклонений в человеческом сознании. «Несмотря на то, что статья 5 Всеобщей Декларации прав человека, которая служит основой международных норм в области прав человека, однозначно запрещает применение пыток при любых обстоятельствах, тем не менее, спустя 60 лет после ее принятия пытки продолжают применяться, оказывая разрушающее воздействие на жизнь миллионов жертв и их семей». Генеральный секретарь ООН призвал принять все меры в защиту жертв пыток и против тех, кто прибегает к пыткам.

Запрет пыток содержит и законодательство Республики Молдова. Статья 24 Конституции гласит, что государство гарантирует каждому

человеку право на жизнь и на физическую и психическую неприкосновенность; никто не может подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство наказанию или обращению. В Республике Молдова создание Национального механизма предупреждения пыток предусмотрено Законом о народном адвокате (омбудсмене) от 03.04.2014 г.

В книге автор-составитель доктор хабилитат права, профессор, главный научный сотрудник Института правовых и политических исследований Академии наук Молдовы Костаки Г. И. справедливо отмечает, что важным для уменьшения пыток является построение правового государства, при котором существуют многочисленные механизмы общественного контроля над правоохранительными органами, что служит надежным заслоном для применения пыток.

Редакция журнала «Верховенство права» поздравляет Институт демократии с выходом такой значимой книги и желает гражданскому обществу Молдовы дальнейших успехов в развитии и популяризации международных актов, особенно среди сотрудников правоохранительных органов.

**Редакция журнала «Верховенство права»**



## ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

---

Редакция принимает к публикации научные работы (статьи, сообщения), рецензии, информационные материалы о развитии научной деятельности в стране и за рубежом (конференции, симпозиумы, конгрессы, семинары), хроники, архивные документы и т. д., представляющие научный интерес, по всем направлениям этнологии и культурологии. Журнал будет выходить 6 раза в год. К представленным материалам предъявляются следующие требования:

1. Объем статьи не должен превышать 1,5 а. л. В противном случае она может быть разделена на части и опубликована в последующих номерах журнала. Изображения (графики, фотографии и т. п.) должны быть четкими и представленными в черно-белом варианте.

2. Объем текста рассчитывается исходя из нормативов, предусмотренных Национальной Комиссией аттестации и аккредитации Республики Молдова: авторский лист содержит 40 000 знаков (включая пробелы). Печатный лист содержит на 20% меньше знаков, чем авторский (32 000 знаков).

3. Содержание текста должно соответствовать как тематике журнала, так и указанному названию статьи. Материалы могут подаваться на румынском украинском, русском, английском языках, а также, по согласованию с редакционной коллегией, - на одном из других языков.

4. Статья имеет следующую структуру: Аннотация (резюме) и ключевые слова (на языке статьи и на английском языке), актуальность, цель исследования, изложение основного материала статьи, выводы и рекомендации, библиография.

**ПРИМЕР: Актуальность темы исследования.** Пытки являются одним из тяжелейших преступлений, их применение входит в число важнейших препятствий построению в Молдове демократического правового государства...

**Изложение основного материала статьи.** Началом международно-правового сотрудничества в исследуемой сфере послужил...

5. С научной и лингвистической точки зрения работы должны быть безупречными.

6. Тексты оформляются с помощью шрифта Times New Roman, 14 кеглем, через 1,5 интервала, примечания и литература - тем же шрифтом, 12 кеглем, через 1 интервал (поля: верхнее - 2,5 см, нижнее - 2,5 см, левое - 3 см, правое - 1 см).

7. К статьям прилагаются резюме на трех языках (на языке статьи и английском языках), объемом около 600-1200 знаков. Они обязательно должны включать и перевод названия соответствующей статьи и ключевые слова (до 15).

8. Решение по принятию текстов к публикации или их отклонению выносится редакционной коллегией на основе рецензий специалистов соответствующей области (в стране или за рубежом). Статьи действительных членов Академии наук Молдовы или других академий наук не нуждаются в обязательном рецензировании. Редакция оставляет за собой право решения относительно принятия или непринятия к публикации представленных статей по своему усмотрению.

9. Оформление ссылок и цитат рукописей производится исходя из действующих стандартов (Standardele naționale referitoare la biblioteconomie, informare și documentare<sup>1</sup>). Библиографические источники помещаются в конце текста в алфавитном порядке. При подаче библиографического аппарата на различных языках учитывается характер графики: вначале указываются источники с латинской графикой, а затем - с кириллической.

10. Примеры оформления литературы в библиографическом списке:

---

<sup>1</sup> <http://biblio.uasm.md/2014-10-01-10-09-38/referin%C8%9C-cit%C4%83ri>

10.1. После фамилии и имени автора ставится точка, затем - название работы, после идут остальные данные – город издания книги, издательство, год издания, число страниц в книге.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ КНИГ И МОНОГРАФИЙ:

- Pali A. *Cultura comunicării*. Chișinău: Epigraf, 1999. 176 p.
- Permin A., Nahsen I. *Epidemiology, diagnosis and control of poultry parasites*. Rome: FAO, 1998. 160 p.
- Агафий Н.Н., Богачева Т.В., Глушкова, Л.И. *Гражданское право: учеб. пособие для вузов*. Изд. 2-е. Москва: Юрист, 2002. 542 с.
- *Справочник ветеринарного врача*. Санкт-Петербург: Лань, 2004. 896 с.

ПРИМЕР ОФОРМЛЕНИЯ КНИГИ, ДОСТУПНОЙ В ИНТЕРНЕТЕ:

- Harnau S., Ohrimenco S., Cernei G. *Tehnologiile informaționale și problemele globale ale dezvoltării societății* [online]. Chișinău, 2002. [актуально на 14 марта 2016]. Доступно: <http://www.ase.md/Inside/PersonalPagesRomCom.phtml>

ПРИМЕРЫ ДЛЯ ИСТОЧНИКОВ ИЗ ЖУРНАЛОВ:

- Адолаки М. Производство сельхозпродукции. В: *Агрικултура Молдовы*. 1997, Nr. 9, с. 17.
- Bry I. and Aflerbak L. In search of an organizing principle for behavioural science literature. In: *Community Mental Health Journal*. 1968, vol. 4(1), pp. 75-84.

ПРИМЕРЫ ДЛЯ МАТЕРИАЛОВ КОНФЕРЕНЦИЙ И СИМПОЗИУМОВ:

- Бабук И. и др. Исследования юстиции в СНГ. В: *Право и перспектива*. Тезисы респ.

научной конференции, 14-15 ноября. 1995. Кишинев, 1995, сс. 152-157.

- Timus A., Ghisdavu I. Mortalitatea naturală a larvelor – factor de reglare al nivelului populațional al speciei *Lyonetia clerckella*. In: *Protecția integrată a plantelor: realizări și probleme: tezele simpoz. intern. șt., 2-4 oct., 2000*. Chișinău, 2000, pp. 209-211.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ ЗАКОНОВ/ПОСТАНОВЛЕНИЙ И ДРУГИХ ОФИЦИАЛЬНЫХ АКТОВ:

- Закон Украины о нотариате: N 3425-XII от 2 сентября 1993 года. В: *Відомості Верховної Ради України*. 1993, N 39, ст. 383.
- Hotărârea Guvernului RM cu privire la pilotarea platformei de interoperabilitate: nr. 404 din 02.06.2014. In: *Monitorul oficial al Republicii Moldova*. 2014, nr. 147-151, pp. 36-37.
- Legea privind dreptul de autor și drepturile conexe: Nr. 139 din 02.07.2010. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2010, nr. 191-193, art. 630 [accesat 12 iunie 2014]. Disponibil: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=336156>

11. Сноски оформляются в квадратных скобках с указанием номера источника из библиографического списка и номера страницы.

ПРИМЕР: [2, с. 21 - 23]. В данном примере: 2 - номер источника в списке библиографии, 21-23- номер страницы данного источника.

12. Структура представляемой к публикации рукописи является следующей: фамилия и имя автора, название статьи, собственно содержание ее, включая выводы, примечания, литературу, резюме и ключевые слова. Примечания указываются в тексте верхним регистром через один пробел, например: «...в высших учебных заведениях»<sup>1</sup>.

13. К статье прилагается фотография автора (в хорошем электронном качестве).



**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ**

**INTERNATIONAL JOURNAL OF  
"SUPREMACY OF LAW"**

---

**REVISTA ȘTIINȚIFICĂ INTERNAȚIONALĂ  
"SUPREMAȚIA DREPTULUI"**

---

**МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ  
«ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА»**

---

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
«ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА»**

---

***№ 2***

Здано до набору 01.07.2016 р.  
Підписано до друку 12.08.2016 р.  
Комп'ютерний набір. Формат 60x84/8. Папір офсетний.  
Друк офсетний. Умовн. друк. арк 20,92  
Тираж 300. Зам. № 1211

---

**ТзОВ «Дрогобицька міська друкарня»**  
м.Дрогобич, вул. І.Мазепи, 7,  
тел./факс 2-23-35, тел.: 3-38-50, 2-23-76