



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 2, 2017

Київ • 2017

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 2, 2017
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідectво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 3 від 28.03.2017 р.).

**Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»
включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися
результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів
доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі
Наказу МОН України від 11 липня 2016 року № 820 (Додаток 12).**

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галунько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – кандидат юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова); **Бобрик В.І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Гаруст Ю.В.** – доктор юридичних наук, доцент; **Діхтієвський П.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Іншин М.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **Карел Марек** – доктор права, кандидат юридичних наук, професор (Чеська Республіка); **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипко С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.
Випуск 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. – 324 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут публічного права
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31
www.nvppp.in.ua

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 340.12(477)

ВАСИЛЬКІВСЬКА Т.В.

**ПОНЯТТЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ТА ПЕРЕДУМОВИ
ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ**

Статтю присвячено проблемам визначення міжнародного права та особливостям його застосування в національній правовій системі України. Проаналізовані два види міжнародного права – публічне та приватне. Зроблено висновок щодо специфіки всіх трьох груп права: міжнародного публічного, міжнародного приватного та національного права.

Ключові слова: міжнародне право, міжнародне публічне право, міжнародне приватне право, національне право, правова система.

Статья посвящена проблемам определения международного права и особенностям его использования в национальной правовой системе Украины. Проанализированы два вида международного права – публичное и частное. Сделан вывод относительно специфики всех трех групп права: международного публичного, международного частного и национального права.

Ключевые слова: международное право, международное публичное право, международное частное право, национальное право, правовая система.

The article is dedicated to the problems of international law definition and applying it the Ukrainian national legal system. The two types of international law have been analyzed – public and private. The conclusion has been made regarding the specifics of all three law groups: international public law, international private law and national law.

Key words: international law, international public law, international private law, national law, legal system.

Вступ. Євроінтеграційні й інші міжнародні стратегії сучасної України потребують відповідних досліджень питомого співвідношення національної правової системи із засадничими поняттями міжнародного права та передумовами його застосування. Додатково постають питання вивчення порядку та меж практичного використання норм міжнародного права для публічно-правового та приватноправового регулювання, особливості їхнього тлумачення саме в Україні тощо.

Постановка завдання. Метою цієї статті є здійснення аналізу сучасної наукової дискусії передовсім стосовно поняттєвого апарату міжнародного права та передумов його застосування в національній правовій системі.

Результати дослідження. Відколи Українська Держава розбудовує самостійну правову систему, – відбувається і диспут щодо правозастосовної діяльності із використанням норм міжнародного права. Вона реалізує себе у відповідній формі юридичної діяльності держави щодо розгляду й вирішення індивідуальних юридичних справ. І як правило, правозастосовна діяльність полягає в наділенні одних суб'єктів правами, в покладенні на інших суб'єктів юридичних обов'язків, в офіційному визнанні юридичних фактів, в укладенні угод, у розгляді юридичних питань про наслідки правових спорів і правопорушень та в притягненні винних до юридичної відповідальності уповноваженими органами й посадовими особами [1, с. 77].

У Конституції України (у розділах про загальні засади, про права, свободи та обов'язки людини і громадянина, про Верховну Раду України та про Президента України) зазначено, що міжнародні договори, визнані вищим законодавчим органом, є частиною національного законодавства, і ними керуються в Україні громадяни й іноземці (крім визначених законодавством винятків), а також Президент України, який «представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України» [2, с. 5]. Крім того, парламент України має право денонсувати міжнародний договір (п. 32, ст. 85 КУ).

Міжнародне право пройшло тривалий історичний період свого становлення в сучасних формах. Зародившись у часи пізньої Античності під назвою «права народів» (*ius gentium*) по занепаду Римської імперії, воно функціонувало задля регламентації правовідносин і всередині держав, і поза ними, адже в епоху «середніх віків» ще не було чіткого розуміння національного законодавства, а кордони держав дуже часто змінювалися. Тож можна погодитися з російськими вченими, які за основу сучасного розуміння міжнародного права беруть те, що по розподілу суспільства (світового) на держави й виникла необхідність зв'язків між державами [3, с. 31]. Твердження про усвідомлення такої необхідності буде справедливим для країн Західної Європи у XVII – XVIII ст., а для Центральної і Східної Європи – у XIX і навіть XX століттях. У конкретній ситуації з Україною маємо підстави констатувати, що ані в часи революції 1917–1921 рр., ані в роки квазідержавного статусу УРСР (навіть попри входження маріонеткової республіки до ООН після Другої світової війни) вона не стала самостійним суб'єктом міжнародних відносин. Є смисл відзначити теоретичну дискусію в радянський період історії України. Наприклад, Володимир Корецький висловлював ідею сумісного здійснення радянськими республіками суверенітету СРСР [4, с. 265]. Але далі теоретичних рефлексій в умовах монопартийного комуністичного диктату і тотального контролю із союзного центру справа не могла зрушитися.

Тож реально дієвою дискусія про місце і роль міжнародного права для законодавства України стала із реальним здобуттям суверенітету Української Держави у 1991-му і пізніших роках (із проголошенням Основного Закону держави, зокрема). Після розпаду СРСР і біполярної системи світового протистояння в 1990-х рр. головними темами міжнародного врегулювання стали ядерне роззброєння, правонаступництво країн та територіальні претензії між ними. Новим поштовхом до дискусії можна вважати стратегію Президента України Леоніда Кучми, сформовану в 2002–2003 роках, як курс на «безальтернативну євроінтеграцію» (стратегію на вступ до Євросоюзу та євроатлантичних структур) [5]. Саме від початку XXI ст. почалася більш предметна фахова дискусія правників-міжнародників щодо понятійного розбору міжнародного права і передумов його застосування в незалежній Україні. Водночас відбувалися процеси остаточного розриву з радянською правовою системою та трансформації правової культури – в середовищі фахівців, високопоставлених осіб і вже досить значного відсотка громадян.

Із радянської заідеологізованої юриспруденції суверенній Україні були дісталися в спадок стійкі стереотипи, що міжнародне право – це винятково сукупність норм, які регулюють відносини між державами в процесі їхньої боротьби та співробітництва, які виражають волю панівних класів цих держав і які забезпечуються примусом [6, с. 5]. Роботи брежнєвської епохи дублювали визначення сталінського періоду [7, с. 37]. Лише в період «перебудови» московські юристи-міжнародники визнали, що міжнародне право є публічним та приватним, де перше репрезентує відносини між державами, а друге акумулює в собі норми, які «регулюють цивільно-правові, сімейні і трудові відносини з іноземним або міжнародним елементом» [8, с. 9]. При цьому в аналізі наголос однак залишався на міждержавних стосунках.

У 1990-х рр. та на початку XXI ст. російські правники вже чіткіше розділяли публічний та приватний сегмент міжнародного права, проте під впливом геополітичних амбіцій Росії все ж більшу увагу приділяли державній дипломатії, ролі держави у міжнародних відносинах тощо [3, с. 5]. До сфери міжнародного приватного права К. Бекяшев відніс питання цивільно-правового становища іноземців, іноземних юридичних осіб, питання права власності, зобов'язального права (зовнішньо-торгівельні угоди, перевезення, розрахунки), питання авторського і винахідницького права тощо [3, с. 28]. Згодом цей дослідник зазначить, що міжнародне приватне право відноситься до особливої галузі, яка не є підпорядкованою міжнародному публічному праву, оскільки має низку чинників, якими відокремлюється від нього. Серед них: специфіка предмета (об'єкта) регулювання, склад учасників правовідносин (суб'єктний склад), склад нормативного масиву, в

якому поєднано принципи і норми, сформовані всередині міжнародної та внутрішньодержавної правових систем [9, с. 10].

В Україні ще на середину 1990-х років поняття «міжнародне право» було ретельно досліджено В. Буткевичем [10]. Після ухвалення Конституції вітчизняні юристи уточнили поняття міжнародного публічного права. А. Дмитрієв і В. Муравйов указали на такі його особливості:

- 1) воно чинне в системі міждержавних (міжнародних) відносин;
- 2) є самостійною правовою системою, норми якої ґрунтуються на звичаєвому праві, а також створені шляхом узгодження позицій суб'єктів міжнародного права в процесі нормотворення та відповідного підписання угод;
- 3) щойно згадані норми міжнародного публічного права знаходять свою реалізацію в міждержавному спілкуванні, а також – усередині держав, після ратифікації, стають частиною правозастосовного процесу [11, с. 8].

Харківський дослідник А. Попов на зламі ХХ–ХХІ століть видав посібник із міжнародного приватного права, в якому дав визначення цієї складової міжнародного права. «Норми міжнародного правопорядку, – зазначає він, – адресовані приватним особам, фізичним чи юридичним, об'єднані під назвою міжнародного приватного права» [12, с. 5].

Порівнюючи міжнародне публічне право з національним, важливо розрізнити декілька особливостей.

По-перше, потрібно зауважити їхню відмінність за суб'єктами правовідносин. У національному праві суб'єктами є фізичні та юридичні особи, у міждержавному – держави та їхні уповноважені органи (інколи – нації, які борються за свою незалежність), а ще міжнародні організації, роль яких останнім часом надзвичайно зростає.

По-друге, між національним і міжнародним публічним правом простежується відмінність за об'єктами правовідносин. Внутрішньодержавні відносини регламентуються національним правом, а міждержавні відносини перебувають у сфері інтересів міжнародного публічного права.

Третьою характерною відмінністю потрібно назвати те, що для суб'єктів національного права не існує ознаки власного суверенітету, тоді як держава має таку ознаку. Із цього витікає, що державні органи всередині країни можуть здійснювати нормотворення (через законодавчі, виконавчі і навіть судові органи), тоді як назовні в міжнародному публічному праві представлена лише держава.

Четвертою особливістю міжнародного публічного права порівняно з національним є те, що фізичні та юридичні особи реалізують своє внутрішньодержавне право під наглядом державних органів (тобто виконання норм права носить вертикальний характер), тоді як виконання норм міжнародного публічного права має паритетний характер.

Окрім цього, як слушно зауважив В. Репецький, «поряд із відсутністю своєрідних законодавчих органів у міждержавних відносинах також відсутні виконавчі та судові органи, аналогічні до тих, які діють у державі» [13, с. 17]. І хоча за недотримання норм міжнародного публічного права теж існують свої важелі впливу (санкції), вони не завжди є ефективними.

У справі визначення співвідношення міжнародної та національної правової систем учені виокремлюють дві головні концепції: моністичну та дуалістичну. Перша (висловлена Гегелем ще два століття тому) виходила з того, що міжнародне право держави є природним продовженням її внутрішнього законодавства. На сучасному етапі розвитку цивілізації вона немає прихильників. Однак, як влучно зауважив В. Репецький, «її досить активно використовували тоталітарні держави для обґрунтування вищості своїх правових систем, що загалом призвело до узаконення в таких державах масових порушень прав людини» [13, с. 24]. Є також моністична концепція, де, навпаки, стверджується, що міжнародне право є вищим стосовно національного. Що, як показує сучасна практика, справді має своє відображення в конкретній юридичній практиці. Однак у цілому моністичні концепції хибують на те, що не враховують ті норми права, які зовсім не перетинаються – ані в національному, ані в міжнародному законодавстві. Тобто про абсолютну єдність внутрішньодержавної та міжнародної правових систем немає підстав стверджувати напевно в жодній країні.

Натомість дуалістична концепція виходить із того, що обидві правові системи розвиваються паралельно (Г. Тріпель, 1899). Вони регулюють різні суспільні відносини, але відособленість міжнародних і внутрішньодержавних правовідносин теж не має абсолютного характеру. Їхня взаємодія має дуалістичний вигляд: норми міжнародного права роблять певний вплив на національну правотворчу та правозастосовну діяльність, а окремі національні системи права мають зворотній вплив на систему міжнародних відносин.

Але головним висновком тут напевно буде те, що кожна держава в національному законодавстві встановлює свою систему співвідношення з міжнародним правом, через утвердження в Основному Законі норм, які передбачають особливості застосування його норм у власній країні. Це може стосуватися і публічної, і приватної сфер міжнародного права.

Зрозуміло, що імплементація норм міжнародного права в Україні має відбуватися відповідно до Конституції та інших законних актів. Передумовами його застосування є низка процедур, на яких наголошують учені. Розрізняють національний механізм імплементації, який, своєю чергою, розподіляється на нормативний (сукупність нормативних засобів) та організаційно-правовий (сукупність владних інститутів). А також – міжнародно-правовий (конвенційний), який має декілька стадій: правозабезпечувальне нормотворення, тлумачення, міжнародний контроль та правозастосування [11, с. 191–196]. Причому правозастосування в такій системі правовідносин є діяльністю, яка імплемтує міжнародні норми на стадії їхнього «відхилення» – коли ті чи ті суб'єкти порушують домовленості і виникає потреба в спеціальному розслідуванні та обґрунтованих санкціях.

Висновки. Таким чином, проведені дослідження в підсумку дає нам можливість стверджувати, що Українська Держава порівняно недавно стала повноправним суб'єктом міжнародних відносин. Державотворчий процес в Україні позначився новими викликами, пов'язаними із самостійним входженням до системи міжнародного права (і публічного, і приватного). Проте напрацьована ще в радянську добу і пізніше науково-теоретична база та запозичення загальноєвропейських і світових практик кореляції національного права з міжнародним дають сьогодні можливість врахувати всі особливості застосування міжнародного права в Україні. За інерцією етатистської радянської держави серед юристів-теоретиків і практиків традиційно важливішим вважається міжнародне публічне право, хоча в рамках останніх інтеграційних процесів значного поживлення варто очікувати також і від правозастосовної діяльності в галузі міжнародного приватного права.

Список використаних джерел:

1. Навчально-методичний посібник для самостійної роботи та семінарських занять із навчальної дисципліни «Теорія держави і права» (відповідно до вимог ЕCTS) / Уклад.: О.В. Петришин, І.В. Бенедик, І.О. Биля-Садабаш та ін. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – 94 с.
2. Міжнародні договори України про правові відносини та правову допомогу / М-во юстиції України; редкол.: Л.М. Горбунова та ін. – К. : Концерн «Вид. Дім Ін Юре», 2004. – Т. 1: Двосторонні договори. – 368 с.
3. Международное публичное право : [Учебник] Издание второе, переработанное и дополненное / под ред. К.А. Бекяшева. – М. : Проспект, 1999. – 640 с.
4. Денисов В. Наука міжнародного права в Україні у ХІХ – першій половині ХХ століття: історія становлення та розвитку / В. Денисов, К. Савчук // Право України. – 2012. – № 3-4. – С. 258–267.
5. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки [Електронний ресурс] : Послання Президента України до ВРУ 30 квітня 2002 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-02>.
6. Калюжная Г.П. Лекция по международному праву на тему «Понятие международного права, его предмет, источники и система» / Г.П. Калюжная. – М., 1952. – 36 с.
7. Курс международного права в шести томах. Том 1. Понятие и сущность современного международного права / За ред. Ф.И. Кожевникова. – М. : Наука, 1967. – 248 с.
8. Курс международного права в 7-ми т. – М. : Наука, 1989. – Т. 1: Понятие, предмет и система международного права / Ю.А. Баскин, М.Б. Крылов, Д.Б. Левин и др. – М. : Наука, 1989. – 360 с.
9. Международное публичное право: практикум / К.А. Бекяшев, М.Е. Волосов. – М. : Проспект, 2000. – 238 с.
10. Буткевич В. Походження терміна «міжнародне право» / В. Буткевич // Український часопис міжнародного права. – 1994. – № 1. – С. 3–73.
11. Дмитрієв А.І., Муравйов В.І. Міжнародне публічне право : [Навч. посібник] / Відп. редактори Ю.С. Шемшученко, Л.В. Губерський. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 640 с.
12. Попов А.А. Международное частное право / А.А. Попов. – 2-е изд., доп. и перераб. – Х. : Каравелла, 2000. – 244 с.
13. Міжнародне публічне право : [підручник] / За ред. В.М. Репецького. 2-ге вид., стереотип. – К. : Знання, 2012. – 437 с.

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

У статті розглянуто поняття та ознаки культурних цінностей. У результаті проведеного аналізу було визначено, що культурні цінності як об'єкти цивільних прав, можна визначити таким чином: це є унікальні та незамінні неживі речі, створені людиною чи піддані її цілеспрямованому впливу, які мають художнє, історичне, етнографічне чи наукове значення.

Ключові слова: культурні цінності, об'єкт, право.

В статье рассмотрено понятие и признаки культурных ценностей. В результате проведенного анализа было определено, что культурные ценности как объекты гражданских прав можно определить следующим образом: это уникальные и незаменимые неодушевленные вещи, созданные человеком или подвергнутые его целенаправленному воздействию, которые имеют художественное, историческое, этнографическое или научное значение.

Ключевые слова: культурные ценности, объект, право.

The article deals with the concepts and features of cultural values. As a result of the analysis, it was determined that cultural values as objects of civil rights can be defined in the following way: they are unique and irreplaceable inanimate objects created by a person or subjected to its purposeful influence, which have an artistic, historical, ethnographic or scientific significance.

Key words: cultural values, object, right.

Вступ. У наш час проблема правового регулювання цивільного обороту культурних цінностей є досить актуальною. По-перше, це пов'язано з тим, що не має одностайності в розумінні понять «культурні цінності», «культурна спадщина», «культурне надбання», а також невизначеністю їх ознаки. Разом із тим поняття «культурні цінності» уміщує в собі інші зазначені терміни, оскільки ним охоплюється як коло об'єктів, які вже мають спеціальний статус та підпадають під охорону державою, так і об'єкти, які такого статусу ще не набули. По-друге, для норм українського законодавства, якими встановлюється особливість обороту таких цінностей, властиві відсутність системного характеру та значна кількість недоліків. По-третє, культурні цінності є об'єктами, що потребують охорони.

На науковому рівні до проблематики поняття та ознак культурних цінностей звертались такі вчені, як М.М. Богуслав, О.Г. Васнев, О.В. Головінзін, С.Г. Долгов, В.Ф. Зверховська, Д.В. Мазейн, О.А. Менська та ін. Разом із тим питання поняття та ознак культурних цінностей продовжують залишатися актуальними та такими, що потребують подальшого наукового осмислення на сторінках юридичної літератури.

Постановка завдання. Метою цієї статті є вироблення єдиного універсального підходу до визначення поняття «культурні цінності» як правової категорії, виходячи, насамперед, із необхідності забезпечення їх участі як об'єктів цивільного права в цивільному обороті, а також визначення та характеристики їх базових ознак.

На наш погляд, виробленню такого єдиного поняття має передувати аналіз правових ознак, які б дозволили виокремити культурні цінності з-поміж інших об'єктів цивільних прав.

Результати дослідження. Аналіз значного масиву міжнародних актів дозволяє дійти висновку, що поняття «культурні цінності» є ширшим за поняття «культурна спадщина», родовим і відображає загальну тенденцію глобалізації в міжнародному співтоваристві [1, с. 14]. Ними охоплюються не тільки речі (матеріальні об'єкти), а й нематеріальні блага – результати творчої

діяльності, поняття, образи, ідеї, виражені в цих витворах [2, с. 275]. Танці, фольклор, мова чи навіть кухня корінного населення як об'єкти культурної спадщини випадають зі сфери цивільно-правового регулювання, але до них та схожих понять доцільно використовувати термін «культурні блага».

Варто відзначити, що в жодному нормативно-правовому акті не міститься ознак культурних цінностей. Законодавець надає визначення культурних цінностей шляхом надання переліку їх видів, не виділяючи при цьому ознак. Така позиція видається нам хибною, адже в такому разі можливо стає ситуація, коли той чи інший об'єкт формально можна віднести до того чи іншого виду культурних цінностей, хоча за своєю суттю він таким не є. Крім того, закритого переліку культурних цінностей бути не може, а для відкритого переліку необхідні критерії, які б дозволили ті чи інші об'єкти відносити до культурних цінностей.

В юридичній літературі існують різні точки зору з приводу визначення ознак культурних цінностей. У таких виділяють: унікальність як естетичне послання, яке несе в собі предмет, універсальність (тобто предмет представляє всесвітній інтерес – має цінність для всіх народів); суспільну державну значущість, особливий правовий режим [3, с. 27]; оригінальність, етнічну приналежність [4, с. 31]; незамінність (неможливо створити абсолютно тотожний зразок); вартість в еквівалентному вираженні (культурні цінності підлягають майновій оцінці й можуть бути віднесені до предметів матеріального світу(речам)) [5, с. 18] та відповідати часовому критерію – повинні бути створені більш ніж 100 (50) років тому [6, с. 29].

Останні дві ознаки видаються нам досить спірними, оскільки виникає питання, чи не обмежуватиме часовий ценз здатність певних предметів бути об'єктом цивільного обороту саме в якості культурних цінностей. Зокрема, це стосується таких сучасних витворів мистецтва, як інсталяції, які набули популярності в останнє десятиріччя й стають предметом продажу на аукціонах [7]. Стосовно матеріальної вартості предметів мистецтва слід наголосити, що вона не має чіткого вираження та може постійно змінюватись. Тому правомірність включення цієї ознаки є достатньо дискусійною, оскільки існують такі фактори, як-то: рівень розвитку ринку, високо розвинені інституції громадянського суспільства тощо.

Поряд із цим заслуговує на увагу думка В.О. Нешатаєвої, що саме вартісна характеристика культурних цінностей є найбільш значущою для її оборотоздатності на арт-ринках, що важливо для нормативного регулювання їх економічного обороту [1, с. 18].

Тобто віднесення об'єктів до культурних цінностей припускає те, що вони є результатом творчої діяльності людини: мають визнане історичне, художнє чи наукове значення та певну вартість. Усі ж вони, у свою чергу, зумовлюються і часовим критерієм створення, й оригінальністю, й рівнем творчих досягнень, і суспільним визнанням.

Між тим, з одного боку, доволі різноманітними є підходи до розуміння культурних цінностей у міжнародних та національних нормативних документах та юридичній літературі, з іншого, – визнання в якості критеріїв їх речового характеру, часових меж створення тощо викликають непогодження. Тому спробуємо виділити власні ознаки культурних цінностей як об'єктів цивільних прав. Пошук таких ознак, на наш погляд, має поєднувати в собі правову та філософську природи цього явища.

З філософської точки зору культурні цінності можуть бути матеріальними та духовними. Подібного підходу цивілістика не сприймає, хоча до змісту юридичного поняття «культурні цінності» пропонується включати як матеріальні, так і нематеріальні об'єкти – будь-які витвори духовної творчості, незалежно від того, чи мали вони матеріальне втілення [8, с. 9].

Як відзначає О.П. Сергеев, культурні цінності, для яких матеріальна (речова) форма є вираженням їх сутнісного буття (матеріальні цінності культури), потрапивши до сфери правового регулювання, набувають статусу майна [9, с. 19]. Таким чином, із точки зору цивільного права ми приходимо до висновку про *речову природу* культурних цінностей як об'єктів цивільного права. Це, у свою чергу, зумовлює потребу в більш детальній характеристиці культурних цінностей як речей, адже саме це виступає їх головною ознакою.

Відповідно до ст. 179 ЦК України річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки.

Спираючись на доктрину цивільного права, яка виробила достатньо широке поле для класифікації та характеристики речей як об'єктів цивільних прав, спробуємо визначити особливості культурних цінностей, які допоможуть виділити їх серед інших речей.

У науці цивільного права сталою є точка зору, що речі, як об'єкти цивільних прав, характеризуються здатністю задовольняти потреби учасників цивільних відносин завдяки своїм

властивостям [10, с. 170]. Така характеристика речей має неабияке значення для такого різновиду речей, як культурні цінності, адже дозволяє відділити їх від інших речей. Їх особливістю є те, що вони здатні задовольняти не лише матеріальні, а й духовні потреби людей. На думку М.О. Александрової, саме це є однією з важливих ознак розглянутих об'єктів, що дозволяє сегментувати їх у колі інших речей [11, с. 34].

Тим не менш, наведену особливість мають не тільки культурні цінності, а й інші речі. Наприклад, тварини, як особливі об'єкти цивільних прав, на які поширюється правовий режим речей, також спроможні задовольняти не стільки побутові, скільки духовні, естетичні потреби людей. У зв'язку із цим під час визначення ознак культурних цінностей варто підкреслити, що до них можуть бути віднесені лише неживі речі.

Поряд із поділом речей на живі та неживі в цивільному праві розроблено й інші класифікації речей. Зокрема, існують речі, створені безпосередньо природою й вироблені працею людини. Так, тварини слід віднести до перших. А наявність у назві досліджуваних об'єктів терміну «культурні» передбачає, що під культурними цінностями повинні розумітися лише речі, створені діяльністю людини. Адже до культури відноситься все те, що «протистоїть» природі, тобто природі, як щось створене працею людини. У дійсності ж культура та природа не можуть протистояти один одному – культуру створює людина, хоча вона належить до обох цих сфер буття і створює культуру з тієї ж речовини – природи [11, с. 35].

Слід відзначити, що в багатьох нормативних актах та міжнародних документах серед культурних цінностей виділяються й об'єкти флори та фауни, мінералогії, анатомії [12]. В юридичній літературі справедливо зверталась увага на те, що в таких випадках зазвичай ідеться про препарованих, оброблених людиною речах, тому не слід розглядати їх в якості «чистих» природних об'єктів [13, с. 29]. Вилучені з надр землі палеонтологічні, геологічні чи інші природні об'єкти, які стали препаратами, об'єктами вивчення людиною, є речами, підданими цілеспрямованому впливу людини й можуть бути віднесені до категорії культурних цінностей [11, с. 35].

Отже, лише речі, створені людиною чи піддані її цілеспрямованому впливу, можуть бути віднесені до культурних цінностей.

До однієї з важливих класифікацій речей належить їх поділ на індивідуально визначені чи речі, визначені родовими ознаками. В юридичній літературі відстоюється точка зору, що культурні цінності слід відносити до речей, визначених індивідуальними ознаками [14, с. 181; 15, с. 229]. Така позиція обґрунтовується тим, що культурна цінність як унікальна річ не може бути відтворена, оскільки під час будь-якого відтворення вона втрачає належні їй особливі властивості.

Таким чином, культурними цінностями є неживі речі, визначені індивідуальними ознаками, створені людиною чи піддані її цілеспрямованому впливу, здатні задовольняти матеріальні та духовні потреби учасників цивільних правовідносин та суспільства в цілому.

Окрім характеристики культурних цінностей як речей, можна виділити ще низку ознак, які індивідуалізують їх у системі об'єктів цивільних прав. Одними з таких ознак, безумовно, виступають їх *унікальність* та *незамінність*.

Уперше правовий критерій унікальності та незамінності культурних цінностей був закріплений у Конвенції ЮНЕСКО 1972 року «Про охорону природної та культурної спадщини» [16].

Унікальність як ознака дозволяє відмежувати культурну цінність від інших предметів, речей, які рясніють в обороті. Неповторність культурної цінності свідчить про те, що як результат людської діяльності вона оригінальна, рідка та ексклюзивна.

Сама унікальність, як стверджує М.О. Александрова, має різну природу, зокрема, вона може: 1) мати природне походження (наприклад, окремі примірники дорогоцінного каміння); 2) бути опосередкована людською діяльністю (наприклад, відомий витвір мистецтва); 3) бути пов'язаною з певним специфічним людським фактором (наприклад, особисті речі відомої людини) [11, с. 36].

Незамінність як ознака культурної цінності означає, у свою чергу, неможливість відтворити абсолютно ідентичний зразок. У міжнародному праві для позначення таких предметів використовується термін *sui generis* (від лат. – своєрідний, єдиний у своєму роді) [6, с. 27].

Разом із тим унікальність та незамінність не можуть стати достатніми умовами для визнання об'єкта культурною цінністю. Іноді предмет може бути унікальним (малюнок дитини, кулінарна страва), але таким, що не має відношення до культурних цінностей. Тому ці дві ознаки нерозривно пов'язані ще з однією.

Такою ознакою виступає *суспільна значущість*. Вона зумовлює наявність безпосереднього зв'язку між існуванням певної цінності та значенням її для певної сфери суспільного життя

(історії, науки, мистецтва, релігії, літератури, археології та ін.). Іншими словами, мати певний сенс для такої сфери.

У цивілістиці пропонується виділяти загальну та спеціальну суспільну значущість досліджуваних об'єктів. Під першою слід розуміти роль об'єкту у формуванні культурних потреб громадян, а другу необхідно визначити на підставі наукових досліджень [17, с. 109].

Характерною особливістю цієї ознаки культурної цінності є те, що вона може діставати свого прояву як одразу, так і внаслідок спливу певного часу.

Ще однією правовою ознакою культурних цінностей є їх порівняно висока *матеріальна вартість*, яка потребується для оборотоздатності цих об'єктів, оскільки, поряд з їх естетичною значимістю, до уваги береться й їх матеріальна цінність. Попри деякі складнощі, які можуть виникати під час оцінки культурних цінностей, кожна з них має таку ознаку. Крім цього, грошова оцінка витворів мистецтва є важливим фактором організації їх охорони.

Разом із тим у сучасні часи культурні цінності стають привабливим об'єктом для інвестування, що додатково привертає до них увагу з боку науковців-цивілістів.

Нарешті, останньою ознакою, що уособлюють культурні цінності, є *особливий режим правового регулювання*. Вона передбачає особливе законодавче регулювання участі відповідних об'єктів у цивільному обороті, на відміну від інших типів речей, а також особливий режим їх охорони.

Висновки. Таким чином, спираючись на виведені ознаки, *культурні цінності як об'єкти цивільних прав можна визначити таким чином: це є унікальні та незамінні неживі речі, створені людиною чи піддані її цілеспрямованому впливу, які мають художнє, історичне, етнографічне чи наукове значення, здатні задовольняти духовні або духовні та матеріальні потреби учасників цивільних правовідносин та суспільства в цілому й стосовно яких передбачений особливий правовий режим обороту та охорони.*

Список використаних джерел:

1. Нешатаева В.О. Международно-правовое регулирование экономического оборота культурных ценностей [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право / В.О. Нешатаева. – М. : Б.и., 2010. – 172 с.
2. Гражданское право [Текст]: учебник для вузов / А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – В 3-х томах. – Т. 1. – М. : Проспект, 2004. – С. 765 с.
3. Долгов С.Г. Культурные ценности как объекты гражданских прав и их защита. (Гражданско-правовой и криминалистический аспекты) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 – уголовный процесс; криминалистика; теория оперативно-розыскной деятельности, 12.00.03. – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право / С.Г. Долгов. – М. : Б.и., 2000. – 189 с.
4. Цуглаева Н.В. Гражданско-правовой оборот музейных предметов и коллекций [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право / Н.В. Цуглаева. – Волгоград. : Б.и., 2013. – 31 с.
5. Нешатаева, В.О. Культурные ценности: цена и право [Текст] / В.О. Нешатаева. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 208 с.
6. Богуславский, М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты [Текст] / М.М. Богуславский. – М. : Юрист, 2005. – 427 с.
7. Ellis-Petersen, H. Tracey Emin's Bed is sold at auction for over £2.5m [Electronic resource] / H. Ellis-Petersen. – Access mode : <http://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jul/01/tracey-emin-bedsale-auction>.
8. Александров, Е. Международно-правовая защита культурных ценностей и объектов [Текст] / Е. Александров. – София : София Пресс, 1978. – 143 с.
9. Сергеев, А.П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР [Текст] / А.П. Сергеев. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1990. – 192 с.
10. Цивільне право України [Текст] : підручник: У 2-х т. / за заг. ред. : В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер. Т. 1. – 2007. – 480 с.
11. Александрова, М.А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право / М.А. Александрова. – СПб. : Б.и., 2007. – 189 с.

12. Рекомендация ЮНЕСКО об охране движимых культурных ценностей от 28 ноября 1978 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://livingheritage.by/1317_Norm_acts_RUS.pdf.
13. Богуславский, М.М. Международная охрана культурных ценностей [Текст] / М.М. Богуславский. – М. : Междунар. отношения., 1979. – 192 с.
14. Советское гражданское право [Текст]: учебник в 2-х томах / О.А. Красавчиков. – М. : Высшая школа, 1985. Т. 1. – 544 с.
15. Иоффе О.С. Советское гражданское право [Текст] / О.С. Иоффе. – М. : Юрид. лит., 1967. – 494 с.
16. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Принята в г. Париже 16 ноября 1972 года на 17-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) [Текст] // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. – М. : Международные отношения, 1991. – С. 290–302.
17. Васильева М.В. Памятники истории и культуры как объект гражданско-правовой охраны [Текст] / М.В. Васильева, И.В. Савельева // Советское государство и право. – 1985. – № 10. – С. 105–111.

УДК 342.566

РИЖУК Ю.М.

ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РОЗУМІННЯ ТА СУТНОСТІ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРИРОДНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

У даній науковій статті увагу приділено розкриттю змісту поняття «права людини». При цьому, особливу увагу приділено розмежуванню правових категорій «права людини» та «свободи людини». Автором надано визначення зазначених понять. Визначено, що правові категорії «свободи» та «права» слід співвідносити між собою як загальне (свободи) та одиничне (права).

Ключові слова: природне право, природні права, позитивне право, свободи, людина, громадянин, суспільство.

В данной научной статье внимание уделено раскрытию содержания понятия «права человека». При этом, особое внимание, уделено разграничению правовых категорий «права человека» и «свободы человека». Автором дано определение указанных понятий. Определено, что правовые категории «свободы» и «права» следует соотносить между собой как общее (свободы) и единичное (права).

Ключевые слова: природное право, природные права, позитивное право, свободы, человек, гражданин, общество.

In this scientific article attention is paid to the disclosure of the content of the concept of „human rights”. At the same time, special attention is paid to the delineation of the legal categories of „human rights and „human freedom”. The author defines these concepts. It is determined that the legal categories of „freedom” and „law” should be correlated with each other as general (freedom) and individual (rights).

Key words: natural law, natural rights, positive law, freedom, person, citizen, society.

Вступ. Права і свободи людини є однією з основних проблем багатовікової історії теоретико-правової думки, яка розглядалась з позиції політичного, морального, філософського, релігійного та юридичного світоглядів. Якою б не була держава за своєю природою, який би режим

© РИЖУК Ю.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії права (Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»)

у ній не панував – права та свободи людини, їх взаємодія з державою завжди складала не тільки теоретичний, релігійний, філософський інтереси, але й прикладний, оскільки без урахування цієї взаємодії неможливо було встановити у суспільстві порядок, необхідний для пануючої еліти або для демократично обраних правителів.

Постановка завдання. Метою даної статті є розкриття теоретичних підходів щодо визначення догм концепції природних прав людини.

Окремі питання стосовно проблем прав і свобод людини та громадянина були предметом дослідження таких вчених, як: В. Бабкіна, О. Бережнова, М. Вітрука, Л. Воєводіна, П. Глушченка, В. Головченка, В. Горшенєва, В. Гулієва, М. Гуренко, С. Гусарєва, В. Денисова, І. Дюрягіна, В. Євінтова, Л. Заблоцької, Л. Завадської, В. Забігайла, Л. Зломанова, Р. Калюжного, В. Карташкіна, Д. Керімова та інших.

Результати дослідження. При розгляді прав та свобод людини, першим з них є підхід, в основі якого лежать ключові категорії природничо-правового мислення: «природа», «розум», «природа людини». Залежно від того, на якому з цих ключових понять робиться акцент, виділяються і різні типи природно-правових концепцій: космологічні (натуралістичні та теологічні), які апелюють до такої інстанції, як світовий порядок, раціоналістичні – апелюють до розуму і антропологічні – апелюють до природи людини.

Перевагою космологічного акценту було прагнення підкреслити вищий, трансцендентний характер права, проте недоліком було прагнення вивести з буття природне право, належне з сушого. У межах даної концепції науковці також акцентували увагу на правах людей, при цьому особливе значення відводять силі людського розуму. Однак, ставили перед ним недосяжні завдання, вважаючи, що зусиллям одного тільки розуму, без звернення до реальних обставин, можливо сконструювати ідеальну систему права, яка б служила взірцем для будь-яких конкретних правових систем. Треті правильно вказували на зв'язок права з сутністю людини, проте при різній трактовці цієї сутності (природи людини) іноді втрачається гуманістичний сенс удачі [1].

З точки зору філософії права, залежно від розуміння сенсу права, філософи пропонують розрізняти «старе» і «нове» природне право. Перше характерне для традиційних суспільств, і, насамперед, для Середньовіччя, де передбачалася природна нерівність людей і тому справедливість трактувалася з акцентом на групові привілеї – дворянства, духівництва і т. п. за принципом «кожному по його силі і чину». Сюди ж слід віднести й ті концепції, які обґрунтовували освічений абсолютизм XVII ст. (Ж. Воден, Т. Гоббс, Б. Спіноза). Вимога рівності тут обмежувалося лише серед громадян між собою, рівністю перед особою встановленого державою закону, державою, якої делегувалися громадянами їх права в ім'я миру і власної безпеки. «Нове природне право» у наш час отримало назву прав людини, зародилося в епоху Реформації на основі обґрунтування права на свободу [1].

За способом обґрунтування ідеї права концепції «нового природного права» можна розподілити на натуралістичні, деонтологічні та телецентричні, що різняться трактуванням онтологічного статусу природного права. Остання розумілася, відповідно, в якості наявного до позитивного права (як закон природи), над позитивним правом (як моральний ідеал) і у самому позитивному праві (як його розумне ядро). Ці три типи класичних навчань природного права представлені ключовими фігурами філософії права Нового часу – Дж. Локком, І. Кантом і Г. Гегелем [1].

Залежно від виділення різних епох у розвитку філософії й усієї культури загалом (класика й сучасність) концепції природного права можна розподілити на внутрішній класичні та сучасні (некласичні). Такий поділ важливо враховувати, оскільки трапляються твердження, ніби природничо-правове мислення вичерпало себе. З цим не можна погодитись. Вичерпала себе лише певна історична форма такого мислення. Законною спадщиною традиції природного права є мислення у категоріях справедливості, або сучасні теорії справедливості [1].

Таким чином, найважливішим завданням філософії права методології є аналіз світоглядно-методологічних можливостей конкуруючих типів праворозуміння, основними серед яких є правовий позитивізм і теорії природного права. У той же час для представлення більш повної картини методологічних моделей сучасного правопізнання необхідно звернутися до аналізу таких способів осмислення та обґрунтування права, як об'єктивізм, суб'єктивізм та інтерсуб'єктивізм [1].

На сучасному етапі державотворення основним нормативно-правовим актом, в якому задекларовані права та свободи людини і громадянина є Основний закон держави – Конституція України. Так, у Конституції України є окремий розділ II, який присвячено правам і свободам

людини та громадянина: всі люди є вільні та рівні у своїй гідності та правах. Права та свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); права та свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права та свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. У разі прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22) тощо [2].

Теоретичні ідеї у боротьбі за права і свободи людини, які невіддільно пов'язані з питанням гарантій цих прав та свобод, завжди привертали увагу вчених давнини та сучасності.

Отже, зупинимося на розкритті змісту поняття «права людини». При цьому, особливу увагу, на нашу думку, варто приділити розмежуванню правових категорій «права людини» та «свободи людини».

У науковій літературі є досить велика розмаїтість дефініцій прав і свобод людини. Слід зазначити, що творчість середньовічних мислителів, юристів допомогла створенню теорії природного права, яка розвивалася у працях Г. Гроція, Д. Локка, Ш. Монтеск'є, Ж. Руссо та інших учених. Своєю критикою феодального ладу і обґрунтуванням нових уявлень про права і свободи людини, про необхідність панування права у відносинах між державою і особою ця теорія зробила великий внесок у формування сучасного розуміння гарантій прав і свобод людини. Важливим складовим елементом нових уявлень про природні права людини та їх дотримання, забезпечення у державі, стала концепція суспільного договору як джерела походження і правової основи діяльності держави. Держава, писав Г. Гроцій, – це досконалий союз вільних людей, це уклад заради дотримання прав і загальної користі. Саме тому, що держава утворена для забезпечення суспільного спокою, йому належить верховне право над нами і нашим здобутком, оскільки це необхідно для відтворення державних цілей [3, с. 74]. З таким розумінням держави, що містила ідею правової державності, пов'язано у Гроція положення про природне право людей чинити опір владі, якщо та порушує умови суспільного договору.

На думку М.В. Вітрука, права і свободи особи є матеріально обумовлені, юридично закріплені та гарантовані можливості індивіда володіти і користуватися конкретними соціальними благами: соціально-економічними, духовними, політичними і особистими [4, с. 9]. В.С. Гулієв та Ф.М. Рудінський під правами людини розуміють найбільш суттєві можливості вільного розвитку людей, надані державою та суспільством, що виникли як результат розвитку суспільства, широкого розповсюдження революційних та гуманістичних ідей [5, с. 98.]. На думку угорського вченого І. Сабо, права людини – це моральні вимоги, запроваджені до закону [6, с. 33]. В.В. Копейчиков вважає, що права людини, будучи приведеними у дію, являють собою вимоги, звернені до зобов'язаної особи або організації, що повинні бути останніми обов'язково виконані [7, с. 42]. М.І. Матузов під правами розуміє продукти суспільного розвитку, що визрівають у надрах певної соціально-економічної структури. Їх першопричина – матеріальні умови життя суспільства [8, с. 107]. Як вважає В.А. Кучинський, права людини не подарунок держави, а продукт розвитку матеріальних відносин людей [9, с. 29]. На думку І.В. Ростовщикова, права і свободи людини можуть бути визначені як матеріально обумовлені, юридично закріплені і гарантовані можливості людини створювати, набувати, володіти і користуватися відповідними соціальними благами [10, с. 16]. П.М. Рабінович так визначає права і свободи людини: це є певні можливості людини, які необхідні для її існування та розвитку у конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства (економічним, духовним, соціальним) і закріплені у широко визнаних міжнародних документах [11, с. 5].

Таким чином, вважаємо, що потрібно говорити про права людини, під якими ми пропонуємо розуміти можливості суспільного розвитку особи, що повинні бути надані державою та суспільством від самого народження. Водночас, під правами громадянина розуміємо законодавчо визначені можливості особи вільно обирати умови власного розвитку, які визначені та гарантовані державою. Вважаємо, що категорія права громадян є похідною від поняття права людини.

Водночас, для чіткого визначення правового статусу людини і громадянина важливо дійти до визначеності розуміння понять «права» і «свободи». Нам дуже імпонує точка зору О.Г. Кушніренка та Т.М. Слінько, які пропонують ці дві категорії співвідносити наступним чином: термін «право» означає міру можливої поведінки людини, здійснення тих або інших дій, закріплених у нормативно-правових актах. Тобто це більш чітка категорія і варіанти його використання визначені в юридичних актах. У своїй основі право громадянина є завжди правом на те, що потрібно людині, на що вона претендує або те, що закон їй надає, чим закон її забезпечує, що служить інтересам людини, задоволенню її потреб, що визначається як соціальне благо, соціальна цінність [12, с. 7]; термін «свобода» – це філософська і правова категорія, яка означає самостійний вибір

індивідом або організація варіанта своєї поведінки. Свобода – це можливість користуватись і розпоряджатись тим або іншим соціальним благом, цінністю, задовольняти власний інтерес або якусь життєву потребу таким чином, аби не порушувати права інших людей. Разом з тим, аналіз конституційного законодавства вказує на те, що термін «свобода» – більш широке поняття і може мати багато варіантів здійснення.

Як зазначає М.В. Вітрук, принципової відмінності у соціальному і юридичному значенні між цими поняттями немає [4, с. 9]. Спільність вищевказаних понять полягає у тому, що вони відображають людські можливості. Крім того, по своїй юридичній природі та системі гарантій права і свободи ідентичні [13, с. 132].

Наведене вище дає змогу зробити висновки, що чітке розмежування між «правами» і «свободами» провести важко, оскільки частіше всю сферу політичних прав із чітко визначеними правомочностями також називають «свободами». Як вважають вчені-юристи, відмінності у термінології є скоріше традиційними, які склалися ще за давніх часів.

На основі вищевикладених понять можна зробити висновок: по-перше, йдеться про можливість діяти або утримуватися від певних вчинків з тим, щоб забезпечити своє належне існування, свій розвиток, задоволення тих потреб, що сформулювалися; по-друге, зміст і обсяг цих можливостей людини залежить, насамперед, від можливостей усього суспільства, головним чином від рівня його економічного розвитку; по-третє, ці можливості за їх основними показниками мають бути рівними для всіх людей; по-четверте, вони не повинні відчужуватися, відбиратися, обмежуватися будь-чим, а також не можуть бути і предметом «дарування» з боку держави або будь-якої іншої організації, установи чи особи.

При цьому поняття «права» і «свободи» вживаються разом з поняттями «індивід», «людина», «особистість», «громадянин», що тісно пов'язані між собою, але мають і відокремлюючі ознаки. Так, під індивідом розуміється окремих організм – жива істота, що знаходиться у нерозривному зв'язку з умовами свого існування. У суспільних науках, у науках про закони розвитку людського суспільства під «індивідом» розуміється людина, а не будь-яка інша істота [14, с. 67]. Людина – істота соціальна та її якості можуть проявлятися лише у суспільстві [15, с. 11]. Тобто у людини, як індивіда, розрізняють біологічні і соціальні якості [16, с. 23].

Отже, права людини – це істотні, невідчужувані права, які належать їй від народження. Вони можуть існувати незалежно від того, визнає їх держава чи ні, закріплює їх на законодавчому рівні або ні, а також незалежно від зв'язку їх носія з тією чи іншою державою. До невідчужуваних прав відносяться право на життя, безпеку, власність, особисту недоторканість та інші. Як свідчить світова практика, у світі багато людей не мають статусу громадянина (особи без громадянства – апатриди), а це значить, що вони володіють правами людини, але не мають прав громадянина. На думку М.І. Матузова та О.В. Малька, права людини не завжди виступають як юридичні категорії, але і як моральні або соціальні [14, с. 5].

Таким чином, природне право визнається як первинне, а державне право як таке, що виходить з права природного.

Права людини і права громадянина взаємопов'язані, однак не є тотожними поняттями. Права людини – це соціальна спроможність вільно діяти, самостійно обирати вид та міру своєї поведінки з метою задоволення різнобічних матеріальних та духовних потреб людини шляхом користування певними соціальними благами у межах, визначених законодавчими актами [17, с. 89].

Права людини є загальна, рівна для всіх людей міра свободи, належна людині від народження, яка закріплена міжнародними стандартами. Права громадянина – це встановлені Українською державою, закріплені в її Конституції та інших законах певні можливості, які дають змогу кожному громадянину обирати вид своєї поведінки, користуватися економічними і соціально-політичними свободами та соціальними благами як в особистих, так і у суспільних інтересах [18, с. 192].

Таким чином, ми вважаємо, що правові категорії «свободи» та «права» слід співвідносити між собою як загальне (свободи) та одиничне (права). При цьому, по-перше, зерном даних категорій є й у першому, і у другому випадку можливість особи на здійснення власного вибору; по-друге, свободи і права – це категорії, якими володіють у певній мірі індивід, людина, громадянин.

Підкреслюючи дві складові частини у формулі «права людини» і «права громадянина», на наш погляд, варто виходити з того, що перші виникають із природного права, а другі з позитивного. Права людини є вихідними, невідчужуваними, належними їй від народження, а права громадянина, навпаки, пов'язані з фактом громадянства, належністю особи до певного політичного співтовариства. Термін «особа», вважаємо, необхідно використати як об'єднувальне поняття

«людина» і «громадянин» у взаємозв'язку із правами та обов'язками. Це багато у чому визначається дуалізмом правового статусу особи, що виступає у відповідних сферах або як людина, або як громадянин. Особа виступає як людина у сфері громадянського суспільства і як громадянин – у сфері політичної спільності.

Висновки. Таким чином, особливостями природних прав людини є: 1) проголошувалися як природні, невіддільні та священні імперативи, наявні незалежно від держави; 2) невідчужуваний характер природних прав особи; 3) головним гарантом прав і свобод людини є держава; 4) можуть виникати у різних сферах життя; 5) їх носієм є людина і громадянин.

Список використаної літератури:

1. Типологія концепцій природного права [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://all-filosof.ru/filosofija-prava/63/721-tipologiya-koncepcij-prirodnogo-prava>
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Гроций Г. О праве войны и мира / Г. Гроций. – М., 1956. – 867 с.
4. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР / Н.В. Витрук. – М. : Юрид. лит., 1985. – 175 с.
5. Гулиев В.Е. Социалистическая демократия и личные права / В.Е. Гулиев, Ф.М. Рудинский. – М. : Юрид. лит., 1984. – 190 с.
6. Сабо И. Идеологическая борьба и права человека / И. Сабо. – М., 1981. – 136 с.
7. Копейчиков В.В. Права человека: мифы и реальность / В.В. Копейчиков. – К. : Вища школа, 1987. – 87 с.
8. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд. Саратовского ун-та, 1987. – 293 с.
9. Кучинский В.А. Личность, свобода, право / В.А. Кучинский. – М. : Юрид. лит., 1978. – 207 с.
10. Ростовщиков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР: Вопросы теории / И.В. Ростовщиков. – Саратов : Изд. Саратовского ун-та, 1988. – 117 с.
11. Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення : [навч. посібник] / П.М. Рабінович. – К., 1992. – 100 с.
12. Кушніренко О.Г. Права і свободи людини та громадянина : [навч. посібник] / О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – 439 с.
13. Права человека : [учебник для вузов] / [Т.А. Васильева, В.А. Карташкин, Н.С. Колесова и др.] ; под ред. В.А. Лукашева. – М. : ИНФРА-М–НОРМА, 1999. – 573 с.
14. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / И.И. Матузов. – Саратов : Изд. Саратовского ун-та, 1972. – 292 с.
15. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р.А. Мюллерсон. – М. : Юрид. лит., 1991. – 160 с.
16. Основи держави і права / [С.Д. Гусарев, Р.А. Калужний, А.М. Колодій та інші]. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
17. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посібник] / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2000. – 318 с.
18. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000. – 734 с.

УДК 340.1

СИДОРЕНКО А.Ю.

**ДО ПИТАННЯ ПРО КОДИФІКАЦІЮ
ЯК СПОСІБ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ВІДОМЧИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ**

На підставі аналізу нормотворчої компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також напрацювань вчення про систематизацію та кодифікацію законодавства, у статті з'ясовується допустимість застосування кодифікації як способу систематизації відомчих нормативно-правових актів.

Ключові слова: відомчий нормативно-правовий акт, упорядкування, облік, систематизація, кодифікація, консолідація, міністерства та центральні органи виконавчої влади.

На основании анализа нормотворческой компетенции министерств и других центральных органов исполнительной власти, а также наработок учения о систематизации и кодификации законодательства, в статье выясняется допустимость применения кодификации как способа систематизации ведомственных нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: ведомственный нормативно-правовой акт, упорядочение, учет, систематизация, кодификация, консолидация, министерства и центральные органы исполнительной власти.

Based on the analysis of normative competence of ministries and other central executive bodies, as well as the study of the systematization and codification of legislation, the article clarifies the admissibility of codification as a way to systematize departmental legal acts.

Key words: departmental normative legal act, ordering, accounting, systematization, codification, consolidation, ministries and central executive bodies.

Вступ. Питання щодо систематизації нормативно-правових актів постійно перебуває у сфері наукових пошуків багатьох теоретиків права. Як зазначає В.М. Косович, систематизація нормативних документів була і є об'єктом активних наукових досліджень. У результаті сформувалась правова доктрина, яка охоплює систему знань про поняття «систематизація права», її способи, ознаки, види, значення, техніку та інше [1, с. 365].

Водночас, усталених уявлень науковців про те, чи допустимо або доцільно застосування кодифікації як способу систематизації відомчих нормативно-правових актів, які б, одночасно, корегувалися з положеннями чинного законодавства, на сьогодні не має.

Так, на думку О.Л. Дзюбенко, у відомчій нормотворчості кодифікація займає важливе місце, що обумовлене швидким розвитком суспільних відносин, а, отже, неможливістю їх передбачити на момент розробки проектів відомчих актів; великою кількістю відомчих підзаконних актів, які регулюють однотипні суспільні відносини, а, отже, незручністю їх використання тощо. Враховуючи те, що кодифікаційна робота здійснюється виключно державними органами згідно з їхньою компетенцією і має офіційний характер, можна стверджувати, що кодифікація відомчих нормативно-правових актів проводиться виключно суб'єктами відомчої нормотворчості. Результатом кодифікаційної роботи ЦОВВ є статuti, регламенти, положення, правила [2, с. 160].

Але з таким підходом не збігаються думки класиків теоретико-правової науки. Як вказує з цього приводу С.С. Алексєєв, кодифікація – це такий вид правотворчості, під час якої забезпечується єдине та упорядковане нормативне регламентування даного виду суспільних відносин шляхом видання єдиного юридично та логічно цільного внутрішньо узгодженого нормативного акту (Основ, Кодексу), що виражає юридичну своєрідність та зміст відповідного підрозділу системи права [3, с. 492].

Суперечку між цими науковими підходами лише посилює невизначеність у законодавстві України у питанні про можливість застосування кодифікації як способу систематизації та упорядкування відомчих нормативно-правових актів.

Так, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI говорить про те, що серед основних завдань міністерства є забезпечення нормативно-правового регулювання, також узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення (ч. 1 ст. 7) [4]. Крім того, він містить згадку про те, що накази міністерств можуть мати нормативно-правовий зміст (ч. 3 ст. 15) [4].

Типове положення про міністерство України, затверджене Указом Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010, у пп. 4, 8 [5] містить майже ідентичні за змістом положенням вище наведеного Закону приписи.

Положення про Міністерство юстиції України (затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228), за яким це міністерством визнано спеціальним органом, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику (п. 1) [6], встановлює, що зазначене міністерство:

- підтримує тексти актів законодавства у контрольному стані, веде їх облік та здійснює зберігання; веде облік та здійснює зберігання чинних міжнародних договорів України, актів законодавства держав, з якими здійснюється обмін правовою інформацією (п. 16);
- забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього (п. 17);
- здійснює офіційне видання збірників актів законодавства та кодексів, виступає засновником журналів і газет із правових питань (п. 19);
- координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевіряє стан такої діяльності, надає рекомендації щодо її поліпшення і вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків (п. 20) [6]¹.

У преамбулі до Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5, зазначено, що систематизація законодавства – засіб реформування, упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньоузгодженої системи. За допомогою систематизації усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо. Це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту. Облік і систематизація актів законодавства в органах та установах юстиції України здійснюється з метою забезпечення їх точною і повною інформацією про чинне законодавство України, надання допомоги працівникам органів та установ юстиції в оперативному пошуку законодавчих актів [7].

Згідно із п. 2.5.1 Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, Міністерство юстиції України здійснює систематизацію законодавства шляхом видання офіційних друкованих видань у теках з роз'ємними замками з підтриманням текстів актів законодавства у контрольному стані [7].

Одночасно з цим, необхідно зауважити, що Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5, не містить жодних приписів та правил, які б стосувалися порядку проведення кодифікаційної роботи з відомчими нормативно-правовими актами.

Своєю чергою, у відповідних профільних положеннях про міністерства, зокрема, у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, Положенні про Міністерство оборони України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671, Положенні про Міністерство освіти і науки України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630, Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119 взагалі нічого не сказано про компетенцію цих міністерств з питань систематизації та упорядкування прийнятих ними нормативних актів.

¹ Також маємо звернути увагу на те, що на офіційному сайті Міністерства юстиції України у розділі «Нормотворча діяльність» (<https://minjust.gov.ua/rule-making-activity>) взагалі не міститься жодної інформації з проблематики обліку та систематизації нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України. Своєю чергою, правова позиція цього міністерства сприяла б визначенню у науковому середовищі правильної позиції щодо можливості застосування відомчої нормотворчої кодифікації як способу упорядкування певних видів підзаконних нормативно-правових актів.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз деяких дискусійних положень концептуального характеру вчення про систематизацію законодавства, у частині, що безпосередньо стосується проблематики допустимості застосування кодифікації як способу упорядкування відомчих нормативно-правових актів.

Все наведене вище актуалізує та підіймає на новий концептуальний рівень дискусію щодо форм, способів упорядкування та систематизації відомчих нормативних актів, а також обсягу нормотворчої компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Результати дослідження. Хоча теорія систематизації та упорядкування нормативно-правового матеріалу опрацьовується не одним поколінням вітчизняних та зарубіжних учених-юристів, думати, що наукові пошуки із зазначеного напрямку теоретико-правових досліджень є завершеними, передчасно. Як зазначає з цього приводу Н.М. Оніщенко, попри те, що такі поняття, як «систематизація» і «кодифікація» щодо нормативно-правових актів широко застосовуються як у теорії права, так і у спеціальних юридичних науках, до тепер учені-правознавці не дійшли згоди відносно їх природи визначень, ознак, функцій і видів [8]. Проте, без сумніву, можна зазначити, що характеристика чисельних юридичних шкіл та вироблених ними концепцій систематизації й кодифікації норм права, у т.ч. у ретроспективній площині, не може бути повністю охоплена самим прискіпливим науковим дослідженням.

Звертаючи увагу на наукові напрацювання юридичної науки минулих часів із зазначених питань, передусім, необхідно згадати про роботи таких вчених як: М.О. Лозина-Лозинський (Кодифікація законів по руському государственному праву), С.В. Пахман (История кодификации гражданского права), Г.Ф. Шершеневич (История кодификации гражданского права в России).

У другій половині ХХ сторіччя зазначена проблематика знайшла свій подальший розвиток у працях В.М. Чхиквадзе та А.Н. Іодковського (Вопросы кодификации), Д.С. Керімова (Вопросы кодификации советского права), С.М. Братуся (Развитие кодификации советского законодательства), Т.М. Рахманіної (Закон как высшая форма кодификации).

В Україні різноманітні наукові розвідки проблеми систематизації, у т.ч. й кодифікації законодавства, здійснювалися у дисертаційних дослідженнях Є.А. Гетьмана (Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види), А.І. Граціанова (Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи), Є.В. Погорелова (Кодифікаційна діяльність у правовій системі України (загальнотеоретичний аспект)), а також у чисельних наукових статтях та інших публікаціях, зокрема: І.В. Борщевського (Теоретичні засади систематизації законодавства), О. Задюєнка (Кодифікація як форма систематизації: деякі принципи особливості), В.І. Риндюка (Облік та інкорпорація законодавства як інформаційні передумови його систематизації) тощо.

Проблеми систематизації та кодифікації існують у правових системах, що належать до різноманітних типів. Порівняльний аналіз вказує на те, що їхнє вирішення стосується не тільки законодавчої техніки, але й сутнісних питань права, у т.ч. питання щодо його раціоналізації [9]. Характеризуючи цей правовий феномен, Т.В. Гавашелі метафорично підкреслює, що скільки кодифікація привносить у правові норми у плані геометрії, стільки ж вона забирає у них у плані гнучкості. На відміну від романо-германської правової системи, англійське законодавство, парламентська практика та доктрина під час систематизації пріоритет надають не кодифікації, а консолідації актів [9].

У вітчизняній правовій системі та доктрині взагалі щодо доцільності кодифікації як форми систематизації законодавства існують діаметрально протилежні точки зору. Н.М. Оніщенко з цього приводу вказує на те, що деякі вчені не вважають кодифікацію самостійним видом систематизації. Мотивування таких суджень полягає, головним чином, у тому, що при кодифікації упорядник не обмежується приведенням у порядок тексту чинних актів, а прагне у зведеному законі (акт правотворчості) викладати внутрішньо узгоджені правові приписи [8].

Ті вчені, які не заперечують роль кодифікації як особливої форми систематизації законодавства, наполягають на тому, що кодифікація являє собою окрему форму систематизації нормативно-правових актів, змістом якої є складна інтелектуальна праця щодо узгодження правових приписів в єдиному кодифікаційному акті. Кодифікація – це найбільш складна і досконала форма систематизації законодавства, що має правотворчий характер. Кодифікація має виражену правотворчу природу, адже для кодифікації притаманні більшість ознак правотворчої практики [10].

При цьому прихильники кодифікації як форми систематизації законодавства не заперечують того факту, що остаточно її юридична природа вченими-правознавцями не розкрита. С.І. Саянко каже, що сучасні науково-правові дослідження вирізняються різними концептуальними підходами, що тією чи іншою мірою розкривають сутність, зміст і результати такого феномену, як

кодифікація. І варто відзначити, що кожна з наукових позицій заслуговує на ретельне вивчення, бо розкриває додаткові, раніше недосліджені грані аналізованого явища [11, с. 190].

В.М. Косович підкреслює, що кодифікація як різновид юридичної діяльності логічно завершується зазвичай у кодексах та інших кодифікованих актах. І якщо кодекси сьогодні всебічно досліджені, то щодо інших кодифікованих актів виникає ще низка питань. Нагадаємо, що кодифікований акт – це НПА, який є одночасно результатом правотворчості й систематизації законодавства, регулює значну, широку галузь суспільних відносин, призначений технічно оформити систему галузей та інститутів права, створюваний в особливій формі, спрямований на подолання неузгодженості і дублювання різноманітних норм. До них належать основи законодавства, кодекси, регламенти, статuti, положення, правила, інструкції, зводи законів. Вони характеризуються такими ознаками: висока юридична цілісність і внутрішня узгодженість; стабільність і стійкість, широке коло регульованих відносин; наявність назви, яка вказує на вид конкретного акту; структурний поділ на частини, серед яких виділяється загальна частина; пріоритет у структурі законодавства того ж рівня [1, с. 367].

Одночасно з цим, слід зауважити, що й у проектах Законів про нормативно-правові акти, які у різні часи подавалися до Верховної Ради України, відобразився плюралізм підходів до визначення поняття «кодифікація». Так, у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» (Реєстраційний № 1343-1 від 21.01.2008) вказується, що кодекс – закон, який об'єднує та систематизує норми права, що належать до певної галузі законодавства, і регулює суспільні відносини у відповідній сфері (п. 1 ст. 11) [12]. У іншому проекті Закону «Про нормативно-правові акти» (Реєстраційний № 7409 від 01.12.2010), підкреслюється, що кодифікація – процес зведення різних нормативно-правових актів у єдиний, внутрішньо узгоджений та структурований акт шляхом перероблення їх змісту (ст. 1) [13]. Отже, за результатами тлумачення цього положення можна дійти до висновку про те, що у системі підзаконних нормативно-правових актів, у т. ч. відомчих, допускається існування документів, котрі йменуються кодексами. І, дійсно, приводом для цього слугують чисельні відомчі нормативно-правові акти, які за обсягом, змістом та структурою нагадують великі кодифіковані нормативно-правові акти. До їхнього числа, зокрема, належать Правила пожежної безпеки в Україні, затверджені Наказом МВС України від 30.12.2014 № 1417², або Інструкція з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України, затверджена Наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.09.2004 № 81³. Тому, деякими вченими висловлюється думка про те, що результатом кодифікації можуть бути не тільки кодекси, але й положення, статuti та інші акти, якщо у них формулюються норми, які регулюють найбільш важливі, принципові питання суспільного життя, котрі визначають нормативні основи тієї чи іншої галузі (інституту) законодавства, а об'єктом регулювання виступає досить велика сфера суспільних відносин, і по-друге, кодифікація може бути не тільки галузевою (формою систематизації галузі права), але й підгалузевою та інституційною (транспортні статuti), а у деяких випадках й міжгалузевою [16]. Виходячи з цього, Є.А. Гетьман наголошує на тому, що огляд позицій науковців дозволив встановити, що вони вважають, що систематизація реалізується шляхом кодифікації, інкорпорації та консолідації та передумовою їх є облік нормативно-правових актів [17, с. 57]. Своєю чергою, кодифікацію цей вчений визначає як форму систематизації, що здійснюється уповноваженими органами державної влади у процесі правотворчості та підзаконної нормотворчості, результатом чого стає прийняття нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного акту (кодекс, основи законодавства, регламент, статут, правила та ін.) [18, с. 24].

У той же час, точка зору про те, що, все ж таки, кодекс – це виключно законодавчий акт, тобто у структурі нормативно-правових актів він стоїть одразу після конституції та конституційних законів виглядає більш обґрунтованою та правильною. Погоджуючись з існуванням у право-

² Пункт 2 цих Правил передбачає, що Правила пожежної безпеки є обов'язковими для виконання суб'єктами господарювання, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах [14].

³ Інструкція регламентує порядок здійснення контролю на безпеку в загальному технологічному комплексі обслуговування пасажирів, членів екіпажів повітряних суден, вантажу, пошти, бортприпасів в аеропортах України на міжнародних та внутрішніх повітряних лініях з метою забезпечення безпеки польотів, охорони життя та здоров'я пасажирів і членів екіпажів цих суден (п. 1.2). Інструкція використовується службами авіаційної безпеки аеропортів, авіапідприємств для організації та здійснення контролю на безпеку пасажирів, членів екіпажів, ручної поклажі, багажу, вантажу, пошти та бортових припасів в аеропортах України (п. 1.4) [15].

вій системі кодексів або кодифікованих актів, що мають іншу, ніж кодифікований закон, юридичну силу, нормотворець *de facto* на один рівень з законотворчістю⁴ ставить відомчу нормотворчість та відомчу правову політику, тоді як відомча правотворча політика – це форма («вид») правової політики і певна системна державно-вольова діяльність, що спрямована на створення стабільної, цілісної (несуперечливої) правової основи діяльності відомств, формування умов для правотворчого процесу і підвищення юридичної культури відомчої правотворчості, має свій конкретний суб'єктний склад та безпосередній об'єкт впливу [20, с. 11].

До того ж у літературі завжди підкреслюється, що відомча нормотворчість – це діяльність органів виконавчої влади, міністерств, комітетів, відомств щодо створення вторинних підзаконних нормативно-правових актів, які видаються у межах компетенції того чи іншого органу, містять похідні норми права, що розкривають і конкретизують первинні норми права, приймаються на їх основі та спрямовані на їх виконання [21, с. 30]. Саме тому, під відомчою адміністративною нормотворчістю у сфері реалізації правоохоронної функції держави слід розуміти діяльність суб'єктів, які з метою реалізації законів України та нормативно-правових актів вищих органів державної влади, у межах своєї компетенції уповноважені ухвалювати відомчі адміністративні нормативно-правові акти, що деталізують механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері [22].

Крім того, обґрунтування точки зору про те, що кодифікація як вид систематизації законодавства, допустима під час упорядкування чинних та розробки нових підзаконних, у т.ч. відомчих нормативно-правових актів, згодом неминуче поставить питання про підвищення статусу, ролі та урешті-решт, юридичної сили таких актів, що об'єктивно призведе до колапсу правової системи в умовах, коли в Україні юридично не визначено ієрархію нормативно-правових актів. Без перебільшення можна зазначити, що наукове обґрунтування ідеї можливості (доцільності) застосування кодифікації як форми систематизації підзаконних, у т.ч. відомчих нормативно-правових актів, необхідно вважати як передумову для можливого розширення компетенції центральних органів виконавчої влади.

Одночасно з цим, необхідно врахувати й ту обставину, що саме у ході кодифікації систематизуються існуючі та напрацьовуються нові норми права, результатом чого є поява кодексів. Допускаючи можливість кодифікації норм підзаконних актів, які мають правоконкретизуючий зміст, цілком ймовірна ситуація, коли сам закон за змістом буде менше ніж кодифікований підзаконний нормативний акт, спрямований на його реалізацію, що теж призведе до зниження його ролі та значення у житті суспільства, зменшення його інструментальної та правової цінності. Не виглядає гіпотетичною ситуація, коли норми відомчого акту можуть не корелюватися з положеннями закону, бути ширшими за зміст, ніж законодавчі приписи, особливо тоді, коли потреба у прийнятті відомчого нормативно-правового акту встановлюється міністерством самостійно, ініціативою під час застосування закону його структурними підрозділами, або іншими центральними органами виконавчої влади, які належать до сфери його управління.

Також слід визнати правильною думку С.Н. Жевакіна про те, що суттєвою вадою відомчого нормотворення є вузькість та однобічність запропонованих заходів нормативного регулювання. Розробник не тільки обмежений межами відповідної функції органу влади, але й у наслідок займаного ним становища не може дозволити собі приділити увагу питанням, котрі виходять за межі даної функції [23], тоді як з точки зору змістовної складової важливішою характеристикою кодифікованого акту є його системність та універсальність.

У цьому зв'язку слід погодитися з думкою тих учених, які обстоюють ідею того, що кодифікація є елементом виключно законотворчого процесу. Д.А. Керімов, який одним із перших назвав кодифікацію різновидом правотворчості, звертав увагу на те, що вона спрямована на внутрішнє й зовнішнє опрацювання законодавчого матеріалу з метою приведення у систему норм, що регулюють відповідну сферу суспільних відносин, з одночасним усуненням прогалин у законодавстві та заміну, у разі необхідності, правового регулювання деяких питань [24, с. 8].

⁴ Ю.М. Перерва підкреслює, що законотворчість є основним, головним різновидом правотворчості. Це твердження обумовлено тим, що всі інші види правотворчості керуються в створенні правових актів досвідом та практикою законотворчості; їх акти носять підзаконний характер, підпорядковані установам закону, створюються на основі та в виконання закону. Саме первісна роль законотворчості в системі правотворчості обумовлює особливу детально регламентовану процедуру «народження закону». Виходячи із цього, вона робить висновок про те, що законотворчість – це цілеспрямована, функціонально окреслена, творча діяльність спеціально уповноважених суб'єктів по створенню правових норм, закріплених у формі закону, яка об'єктивується у певну процесуальну форму [19].

Д.С. Вергелес наголошує на тому, що всі кодекси є системоутворюючими елементами законодавства. У перспективі кодифікаційні акти покликані стати основою законодавчої діяльності. Основною лінією вдосконалення законодавства у майбутньому треба обрати курс на поступове здійснення його загальної кодифікації [10].

Л.С. Галесник, характеризуючи внутрішні структурні особливості галузевого кодексу, вважав, що кодекс є виключно єдиним законодавчим актом та одночасно збірником законів з певної галузі права. Норми, що утворюють його та викладені у статтях кодексу, мають бути розташовані у суворій послідовності за ретельно продуманою системою, яка відображає внутрішню структуру даної галузі права, кожна стаття кодексу має самостійне значення, і у той же самий час, є складовою, ланкою у загальному ланцюгу норм, що утворюють кодекс [25, с. 7].

Й.І. Аншелес зауважував, що лише кодифікація з розрізнених і взаємно суперечливих законоположень шляхом систематичного відбору, опрацювання та перероблення може створювати новий законодавчий акт як за формою, так і за змістом. З печі кодифікатора, – зауважував правник, – має виходити чіткий, цільний та єдиний закон. Це головні ознаки, що визначають сутність кодифікації та її кінцевий результат. За ними вона також відрізняється від інших форм систематизації [26, с. 14].

Висновки:

1. Кодифікація як спосіб систематизації нормативного матеріалу має застосовуватися лише тоді, коли існує необхідність упорядкування, якісного доопрацювання (концептуального оновлення) в єдину структуру великого масиву законів, як актів, що мають вищу юридичну силу, через те, що саме подібні акти визначають внутрішню будівлю системи права, вектор розвитку національної правової системи конкретної держави. Саме ця детермінанта відрізняє кодифікацію як правовий феномен від інших форм систематизації законодавства. До того ж, кодифікація, як спосіб упорядкування законодавства, є однією з тих рис, які визначають унікальну роль парламенту як представницького органу влади, що формує тренди у напрямку розвитку позитивного права, тоді як підзаконна нормотворчість за змістом, духом та буквою не може формувати нові напрями розвитку позитивного права.

Спроби навіть на концептуальному рівні науково обґрунтувати доцільність застосування кодифікації, її поширення на процес упорядкування підзаконних, у т.ч. відомчих актів, посиляються на те, що серед них зустрічаються великі за обсягом та структурою документи, є безпідставними.

2. Правова позиція Міністерства юстиції України з приводу обліку та систематизації законодавства у частині, що стосується підзаконних, у т.ч. відомчих нормативних актів (знайшла свій конкретний вираз у Положенні про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України), яка виражається у неможливості застосування кодифікації як форми упорядкування підзаконних, у т.ч. відомчих, нормативно-правових актів, є цілком коректною, а також відповідає класичним науково-концептуальним постулатам про юридичну природу кодифікаційної діяльності.

3. Найбільш оптимальною формою систематизації відомчих, як і інших підзаконних нормативно-правових актів, виступає консолідація, яку зарубіжні та вітчизняні вчені вважають різновидом нормотворчості [9; 18, с. 24; 27, с. 324-325]. В юридичній літературі консолідація законодавства розглядається як форма систематизації, у процесі якої десятки, а інколи і сотні нормативних актів з одного і того ж питання об'єднуються в один укрупнений акт. Такий акт затверджується нормотворчим органом як нове, самостійне джерело права, а старі розрізнені акти визнаються такими, що втратили силу [18, с. 24].

Список використаних джерел:

1. Косович В.М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / В.М. Косович ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2015. – 488 с.
2. Дзюбенко О.Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.Л. Дзюбенко ; Київськ. нац. ун-т вн. справ. – К., 2010. – 265 с.
3. Алексеев С.С. Собрание сочинений : в 10 т. [+ Справоч. том] / С.С. Алексеев. – Т. 3: Проблемы теории права: Курс лекций. – М. : Статут, 2010. – 781 с.
4. Про центральні органи виконавчої влади Закон України : від 17.03.2011 № 3166-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1499335537960036>.

5. Типове положення про міністерство України, затверджене Указом Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.
6. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/print1499680224662248>.
7. Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04>.
8. Оніщенко Н.М. Правовий конструктив: проблеми систематизації / Н.М. Оніщенко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_1/5.pdf.
9. Гавашели Т.В. Систематизація законодавства в Англії / Т.В. Гавашели. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2615&Itemid=136.
10. Вергелес Д.Є. Кодифікація як процес удосконалення законодавства / Д.Є. Вергелес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/2_2013/Verheles.pdf.
11. Саєнко С.І. Кодифікаційний аспект розвитку теорії норм адміністративного права: орієнтир на інтеграцію наукового досвіду / С.І. Саєнко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 188-191.
12. Про нормативно-правові акти : Проект Закону, поданий Народним депутатом України О.В. Лавриновичем. Реєстраційний № 1343-1 від 21.01.2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31416.
13. Про нормативно-правові акти : Проект Закону, поданий Народним депутатом України Мірошніченком Ю.Р., Реєстраційний № 7409 від 01.12.2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.
14. Правила пожежної безпеки в Україні, затверджені Наказом МВС України від 30.12.2014 № 1417. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0252-15/print1478010502166615>.
15. Інструкція з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України, затверджена Наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.09.2004 № 81. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1555-04/print1478010502166615>.
16. Рузанова В.Д. Транспортные уставы и кодексы как итог систематизации: теоретические аспекты / В.Д. Рузанова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://aerohelp.com/sites/default/files/transportnye_ustavy_i_kodeksy_kak_itog_sistematizacii-teoreticheskie_aspekty.pdf.
17. Гетьман Є.А. Функція упорядкування підзаконних нормативно-правових актів в нормотворчому процесі органів виконавчої влади України / Є.А. Гетьман. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo02/part_3/13.pdf.
18. Гетьман Є.А. Консолідація як форма систематизації законодавства України / Є.А. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 3(82). – С. 21-28.
19. Перерва Ю.М. Законотворчість як вид правотворчої діяльності / Ю.М. Перерва // Право і безпека. – 2005. – № 4. – С. 27-30.
20. Ващук Ю.О. Об'єкт відомчої правотворчої політики / Ю.О. Ващук // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 11-13.
21. Вороніна І.М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства / І.М. Вороніна // Право і суспільство. – 2015. – № 5-2. – С. 29-34.
22. Безпалова О.І. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vjhr.sk/archive/2016_1_1/9.pdf.
23. Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор / С.Н. Жевакин. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tigr.wordpress.com/2010/02/04/ведомственные-нормативные-акты-росс>.
24. Керимов Д.А. Понятие и формы кодификации / Д.А. Керимов // Вопросы кодификации советского права: сб. статей. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1957. – Вып. 1. – С. 8–10.
25. Галесник Л.С. Теоретические вопросы кодификации советского законодательства / Л.С. Галесник // Вопросы кодификации советского законодательства : сб. ст. – Свердловск, 1957. – 216 с.
26. Аншелес И.И. К вопросу о кодификации действующего трудового права / И.И. Аншелес // Революционная законность. – 1926. – № 1–2. – С. 14-17.
27. Кашанина Т.В. Юридическая техника : [учебник] / Т.В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2008. – С. 331–332.

НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ЯК НЕГАТИВНА ВЛАСТИВІСТЬ ПРАВА

Статтю присвячено проблемі визначення сутності та змісту категорії «невизначеність права» в аспекті забезпечення належного рівня впорядкованості суспільних відносин. Проаналізовано та визначено основні ознаки поняття «невизначеність», виділено її змістовні характеристики та здійснено спробу аналізу її впливу на дієвість функціонування права. Встановлено, що невизначеність у праві має не стільки позитивний характер, скільки може виявлятися як недосконалість правового регулювання, обумовлене об'єктивними і суб'єктивними чинниками. Зроблено висновок, що ідея невизначеності права має суттєві особливості у своєму змісті, які обумовлені предметом і методом правового регулювання, структурою права і динамікою реалізації правових відносин.

Ключові слова: невизначеність права, правове регулювання, впорядкованість суспільних відносин, властивість права, вплив, негативність, об'єктивні і суб'єктивні чинники, нормотворення, правозастосування.

Статья посвящена проблеме определения сущности и содержания категории «неопределенность права» в аспекте обеспечения надлежащего уровня упорядоченности общественных отношений. Проанализированы и определены основные признаки понятия «неопределенность», выделены ее содержательные характеристики и предпринята попытка анализа ее влияния на действенность функционирования права. Установлено, что неопределенность в праве имеет не столько позитивный характер, сколько может проявляться как несовершенство правового регулирования, обусловленное объективными и субъективными факторами. Сделан вывод о том, что идея неопределенности права имеет существенные особенности в своем содержании, которые обусловлены предметом и методом правового регулирования, структурой права и динамикой реализации правовых отношений.

Ключевые слова: неопределенность права, правовое регулирование, упорядоченность общественных отношений, свойство права, влияние, негативность, объективные и субъективные факторы, нормотворчества, правоприменения.

The article is devoted to the problem of determining the essence and content of the category „uncertainty of law” in the aspect of ensuring an adequate level of ordering of social relations. The main features of the concept of „uncertainty” are analyzed and determined, its substantive characteristics are highlighted and an attempt has been made to analyze its impact on the validity of the functioning of law. It has been established that uncertainty in the law has not so much positive character, but rather can be manifested as an imperfection of legal regulation, conditioned by objective and Subjective factors. It is concluded that the idea of uncertainty of law has significant features in its content, which are due to the subject and method of legal regulation, the structure of law and the dynamics of the implementation of legal relations.

Key words: uncertainty of law, legal regulation, ordering of social relations, property of law, influence, negativity, objective and subjective factors, rule-making, law enforcement.

Вступ. Невизначеність права як певний рівень нормативних правових узагальнень знаходить безпосереднє вираження у різноманітних нормах права. Використання невизначеності при формулюванні правових приписів, інколи використовується свідомо для створення передумов, з

© СИДОРЕНКО В.В. – кандидат юридичних наук, завідувач кафедри права (Білоцерківський інститут економіки та управління ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

тим, щоб діапазон реального впливу юридичної норми на суспільні відносини найбільш повно і послідовно охоплював динамічно-функціональні аспекти їх розвитку.

Невизначеність права, його окремих понять та категорій надає можливість суб'єктам правовідносин певну свободу у використанні правової норми за допомогою можливості наповнення відповідних термінів власним змістом залежно від фактичної ситуації. У цілому невизначеність окремих понять у правовому регулюванні об'єктивно необхідна і у відповідних умовах задає орієнтири та вектори регулятивного характеру, відображаючи природний зв'язок між нормативно-правовим формалізмом та реальною цінністю права в аспекті забезпечення належного впорядкування суспільних відносин. Проте, враховуючи універсальну природу права, як основного регулятора життєдіяльності найрізноманітніших суб'єктів, слід зазначити, що правова невизначеність в її негативному значенні може мати місце у таких найважливіших компонентах правової системи, як законодавство, система права і правозастосовна практика.

Все це зумовлює необхідність дослідження загальнотеоретичних засад невизначеності права, які дозволяють найбільш глибоко проаналізувати його властивості, закономірності функціонування і розвитку.

Проблематика невизначеності права в аспекті впорядкування суспільних відносин на сьогодні на жаль залишається поза увагою вітчизняної наукової думки, проте є ряд наукових праць іноземних вчених з даного питання, зокрема, А. Балдіна, В. Власенка, М. Власенка, А. Кашаніна, Ю. Тихомирова, Г. Харта тощо.

Постановка завдання. Метою статті є теоретико-правові аспекти невизначеності як негативної властивості права щодо забезпечення належного рівня впорядкованості суспільних відносин.

Результати дослідження. Динамічно-функціональні зміни, що відбуваються у наш час і є головною рушійною силою розвитку права, криються за різноманітними соціальними явищами: загостренням суспільних протиріч, зростанням ролі нормативності поведінкових моделей учасників правовідносин, конкуренцією національного та міжнародного права, новими формами організації життєдіяльності держави та суспільства. Такі соціальні перетворення породжують невизначеність функціонування права як фундаментального чинника досягнення позитивного правового результату у вигляді досягнення стану впорядкованості суспільних відносин.

Невизначеність виникає як у процесі правотворчої, так і у правозастосовній діяльності з приводу різних ключових деталей, які відіграють різноманітні ролі на тернистому шляху реального існування права, тих нюансів визначення його соціальної сутності, які неможливо передбачити заздалегідь. Важливо наголосити на тому, що у філософському аспекті невизначеність у соціальній системі викликана не стільки суб'єктивною обмеженістю наших знань про об'єкт дослідження у даний момент часу, скільки об'єктивною неможливістю вичерпного опису його адекватною мовою. Тобто спонтанний характер процесів, які відбуваються у складній правовій системі, внутрішньо протаманні їй і є однією із суттєвих системоутворюючих властивостей. Тому належне розуміння невизначеності повинно знайти відображення у розвитку юридичної науки.

Категорії «невизначеність» і «визначеність» дозволяють найбільш глибоко проаналізувати властивості права, закономірності його функціонування і розвитку. Властивістю визначеності регулювання суспільних відносин стає вся система соціального регулювання, включаючи її різновид – право. Досягнення правової визначеності – одна з ключових завдань права, у цьому його сенс і цінність. Визначеність регулювання суспільних відносин закладається у процес створення правових норм – правотворчість. Для цього нормотворець використовує найрізноманітніші прийоми і способи. Остаточна визначеність у праворегулюванні досягається у процесі дії права. З цією метою право використовує найрізноманітніші механізми. Дослідження визначеності у праві неможливо поза зв'язку з невизначеністю [1, с. 8].

М. Петраков, аналізуючи різні аспекти генерування нової інформації у соціально-економічній системі, вказує, що «...залишаючись у межах відносно простої схеми «потреби індивіда та механізму їх задоволення», ми стикаємося з постійною неповністю і непередбачуваною пульсацією соціально-економічної системи. Особа, що недавно перебувала у стані задоволення оточуючим соціально-економічним середовищем, «раптово» починає висувати нові вимоги культурного, соціального, правового, естетичного характеру, виказує незадоволення умовами праці тощо. Ці вимоги створюють відповідний інформаційний гамір у системі, вводять елемент непередбачуваності і випадковості. Власне цей гамір є будівельним матеріалом для генерування нової інформації у соціально-економічній системі. Ми маємо постійне тло випадкових збурень, на якому і виникають «соціально-економічні мутації» [2, с. 209].

Принципова невизначеність права впливає з нездатності абстрактних правил, які за визначенням мають загальний характер, враховувати всю різноманітність конкретних ситуацій, як наявних, так і тих, що можуть виникнути у майбутньому. Цей аргумент дозволяє підкреслити деякі додаткові аспекти логіки вирішення конкретних правових суперечностей. Йдеться насамперед про можливість виділення конкретних фактичних складів (фактичних ситуацій), які вимагають кваліфікації за допомогою права. Дійсність, у даному випадку, виступає аморфною масою подій, фактів, дій, об'єктів і т. д., а її структурування – результат інтелектуальних зусиль і передбачає певне передбачення розвитку ситуації. При цьому формулювання закону, безумовно, впливає на врегулювання суспільних відносин, проте не менш, а, можливо, більш важливу роль відіграють інші чинники, у тому числі доступність інформації, готовність до її сприйняття, специфіка сприйняття, здатності до узагальнення і концептуалізації, наявність необхідної освіти, упереджень, цінностей, небажання бачити факти, свобода у наданні фактам різної ваги і т. д. У результаті виявляється, що суб'єкти правовідносин володіють значним обсягом особистої свободи у класифікації фактичних обставин, виділенні фактичних складів і, відповідно, підведенні їх під конкретне правило поведінки [3, с. 26].

Як зазначає В.С. Готт, «невизначеність одна з форм об'єктивного існування явищ світу, що характеризується відсутністю «різких граней» між властивостями і станами явищ природи і переважанням залежності властивостей, а визначеність – також форма об'єктивного існування явищ світу, що володіє «різко вираженими гранями» між станами явищ природи і відносною незалежністю властивостей, станів явищ один від одного» [4, с. 25].

Передбачити всі можливі варіанти тлумачення правового припису неможливо. Однак важливо зафіксувати, що розуміння сенсу правила поведінки у будь-якому випадку припускає його інтерпретацію. В одному контексті певне тлумачення правила здається єдиною можливістю (прості, «легкі» випадки). У цих випадках вірніше вести мову про наявність визнаної конвенції щодо застосування правового припису до ситуацій, постійно виникають у подібних контекстах. В інших – інтерпретація норми має неочевидний характер (важкі випадки). Але у будь-якому випадку необхідність тлумачення норми у контексті залишає можливість для розсуду суб'єкта [5, с. 129].

Знакова природа будь-якої мови, у тому числі і використовуваної у праві, символічний характер людських комунікацій актуалізують для правового дискурсу комплекс проблем, пов'язаних зі значенням і розумінням тексту, і, відповідно, корпус знань логіки, герменевтики і семіотики. Зокрема, це визначає неминучий ступінь невизначеності змісту закону і гнучкість у його інтерпретації, причому як несвідому і ненавмисну («кожен пише і розуміє текст у міру своїх можливостей, знань і здібностей», «будь-який текст, маючи символічну природу, є багатозначним і здатний мати безліч тлумачень»), так і допустиму свідомо. Необхідно відзначити, що законодавець часто вимушено використовує прийом невизначених формулювань (т. зв. «каучукових» норм, правових принципів, цільових норм-програм і т. п.) для того, щоб поширити дію закону на коло невідомих йому ситуацій, які потенційно можуть виникнути. Все це визначає значну сферу розсуду правозастосовувача і, відповідно, відкриває можливості впливу масі факторів, що не зводяться до змісту правового припису [3, с. 22].

Внаслідок того, що законодавець зазвичай не роз'яснює оціночні поняття, у правозастосовчій діяльності учасники суспільних відносин отримують можливість на власний розсуд здійснювати їх правове регулювання, вільно трактувати багато юридичних понять. Необхідно мати на увазі, що зміст оціночного поняття багато у чому залежить від конкретної ситуації, від рівня правосвідомості суб'єкта, який застосовує відповідну норму права, а його переконання, доводи, моральні установки і аргументи, життєві цілі і орієнтири виступають як підстави здійснюваної оцінки, що надає процесу правового регулювання відому ступінь суб'єктивізму [6, с. 168].

Отже, недооцінка невизначеності права у сенсі поглиблення вивчення його природи продовжує применшення цієї властивості матерії, згубно позначається на розумінні суті права, регулятивних властивостей права, використанні невизначеності як технічного засобу правового регулювання та ін. Якщо у праві невизначеність – засіб правового регулювання, то можна припустити, що інші соціальні регулятори також використовують цю властивість матерії для досягнення оптимального і справедливого врегулювання суспільних відносин [1, с. 15].

Визначаючи сутність та зміст категорії невизначеності права, слід виходити з того, що невизначеність виникає, як правило, через недостатню поінформованість суб'єктів норм творення про умови розвитку правової системи протягом певного більш-менш тривалого періоду часу. Невизначеність права негативно впливає на можливість правильно спланувати розроблення змісту правових приписів та ухвалення рішень на всіх рівнях функціонування правової системи.

Однак, слід зауважити, що правова невизначеність об'єктивно існує у межах системи права та актуалізується у ній за допомогою певних норм права і за допомогою фіксування доступних альтернатив встановлення різноманітних можливих варіантів здійснення поведінки суб'єктами правовідносин, опису певних умов дії права (часових обмежень, настання певних обставин та ін.), що дозволяє вирішити питання впорядкування суперечливих ситуацій, використовуючи власний розсуд суб'єктів. У цілому використання такого способу правового регулювання представляється найбільш оптимальною, справедливою і дієвою формою впливу на поведінку учасників суспільних відносин при досягненні загальної мети правового регулювання в умовах невизначеності змісту правових приписів.

Таким чином, юридичний феномен «невизначеності права», об'єктивно притаманний праву у цілому і є засобом юридичного регулювання. Однак невизначеність у праві має не стільки позитивний характер, а швидше може виявлятися як недосконалість правового регулювання, обумовлене об'єктивними і суб'єктивними чинниками. У цьому випадку, як правило, йдеться про неточний, неповний і непослідовний порядок закріплення та реалізації у нормі права волі нормотворця.

Невизначеність права – це певна об'єктивна недосконалість права, його дефект та неузгодженість, що виявляється у змісті нормативних актів, в актах тлумачення права, правозастосовних актах тощо. Все це дозволяє розглядати невизначеність права як негативне та дефектне явище, що не дозволяє виконати праву його соціальне призначення у повному обсязі.

Невизначеність у праві може бути викликана багатьма факторами, основними з яких є порушення мовно-лінгвістичних, формально-логічних та графічно-схематичних правил вираження волі нормотворця при формулюванні змісту правових приписів. При цьому, незалежно від якісних характеристик невизначеностей, вони у будь-якому випадку негативно впливають на рівень регулятивних властивостей права та перешкоджають досягнути максимального результату у процесі впорядкованості суспільних відносин, будучи при цьому реальною перешкодою на шляху еволюційного розвитку системи права у цілому, призводить до зниження регулятивних властивостей права, ускладнює процес тлумачення його положень і перешкоджає їх дієвій реалізації.

З цього приводу, слушною є точка зору про те, що якість права, його зовнішньої і внутрішньої форм залежить від багатьох складових. Визначальними при цьому, є мовна стандартизованість, послідовність викладу і графічна організація нормативного правового тексту. Одним з критеріїв ефективності правового регулювання є максимальний збіг форми права з волею законодавця, що неможливо без досконалої мовної, логічної та графічної нормотворчої техніки і технології [7, с. 53].

Тому виникає необхідність більш детально зупинитись на причинах виникнення невизначеності права. Так, мовна невизначеність, насамперед, проявляється у відсутності єдиних стандартів при використанні окремих термінів та словосполучень, нормативних конструкцій, фразеологічних зворотів та ін. Як відомо, лексичну основу будь-якого правового тексту та його мовне наповнення складають слова і терміни, що наділені тексто- і стилеутворюючими властивостями. При цьому доцільним є використання не лише простих мовних конструкцій, а і більш складних утворень, таких як: фразеологічні звороти та стійкі словосполучення, що мають єдине змістове навантаження з метою прагматичного передавання змісту нормативної інформації та забезпечення функції врегулювання фактичних відносин у суспільстві.

Непрофесійне або недбале ставлення до даного інструментарію при підготовці нормативного правового тексту веде до неузгодженості правових механізмів. Інакше кажучи, мова йде про закономірний зв'язок, синхронності між мовними засобами та майбутнім правовим текстом. Відступ від цих вимог призводить до порушення побудови і змісту нормативних правових приписів. Право має прагнути до мовної досконалості, в іншому випадку вона втрачає свої регулятивні властивості [1, с. 14].

У свою чергу логічна невизначеність нормативно-правового матеріалу виникає у результаті недотримання або порушення правил формальної логіки при опрацюванні і оформленні тексту нормативних правових документів. Внутрішня будова будь-якого документу, у тому числі юридичного, завжди знаходиться у певній відповідності зі структурою його змісту, а закони формальної логіки при цьому забезпечують послідовність викладу правових приписів та створюють передумови для однозначного розуміння їх змісту, що створює належні передумови для впорядкування суспільних відносин. Дотримання законів логіки дозволяє уникнути неузгодженості положень текстів різних нормативних правових актів, усуває непослідовність використання термінології, не допускає неточність формулювань, усуває суперечливість нормативних приписів,

запобігає прогальності у цілому. Таким чином логічна визначеність створює передумови для повноти, ясності та однозначності змісту правового припису у контексті взаємозв'язку з чинними правовими нормами у рамках відповідних інститутів, галузей та правової системи загалом.

Графічна невизначеність права – це наслідок порушення закономірностей і правил організації нормативного правового матеріалу. Організація змісту тексту відбувається за допомогою його розчленування і поєднання. Більш того, всі юридичні тексти символізовані різного роду тематичними зображеннями, покликаними нести те чи інше змістове навантаження. У тих випадках, коли ці елементи юридичної графіки аморфні, невиразні, тобто невизначені, вони, тим самим, не сприяють якості вираження нормативної волі [8, с. 256].

Крім цього, окремі вчені виділяють й інші передумови невизначеності права. М. Власенко, вказує, що найбільш серйозний дефект системи права – суперечливість норм, бо вона зазіхає на основну рису права – бути узгодженим і збалансованим соціальним регулятором суспільних відносин. У випадках суперечностей норм правозастосовувач виявляється у ситуації невизначеності, коли не ясно, якій з норм слід віддати перевагу. Рівень правової невизначеності у даному випадку значно вище, отже, і правокористувач виявляється у ще більш складній ситуації. Однак не всі колізії юридичних норм мають негативний характер. Іншими словами, не будь-яка суперечність норм є правова невизначеність, є дефект у правовому регулюванні [9, с. 90-95].

Іншим різновидом незбалансованості юридичних норм є прогалини – відсутність юридичної норми, яка повинна бути у системі права з точки зору предмета правового регулювання, його обсягу та змісту. Тут правокористувач також у ситуації невизначеності. Прогалини заповнюються шляхом нормотворчості. Однак суд не може з мотивів пробельності відмовити у захисті суб'єктивного права. Відомо, що у цьому випадку суддя вдається до аналогії закону, аналогії права, що і дозволяє уникнути невизначеності і винести рішення по юридичній справі, залишаючись у рамках закону і права [10, с. 339].

Таким чином, категорія «невизначеність» у праві має об'єктивно зумовлену природу і є однією з основних передумов аналізу соціальної сутності права, його змісту та призначення в аспекті впорядкування суспільних відносин.

Висновки. Юридична наука до теперішнього часу по суті так і не відповіла на питання: у чому полягає юридична природа такого правового феномену як «невизначеність права». При цьому існує явна недооцінка даного феномену, що проявляється у приниженні його властивостей у контексті розуміння сутності та регулятивних можливостей права, визначення можливостей використання самої категорії «невизначеність» у праві та її ролі у системі соціально-правових регуляторів.

Дослідження літературних джерел свідчить про відсутність інтересу вітчизняної науки до даної проблеми, що не може не позначитися на якості сучасних досліджень. У зв'язку з цим, слід зазначити, що ідея невизначеності права має суттєві особливості у своєму змісті, що обумовлені предметом і методом правового регулювання, структурою права і динамікою реалізації правових відносин.

Підсумовуючи, варто наголосити, що тільки комплексний аналіз всіх характеристик сучасного права, його статички і динаміки може забезпечити належний рівень функціонування як самої держави і суспільства, так і окремих індивідів, що потребують чіткості та стабільності при здійсненні правового регулювання в усіх сферах життєдіяльності.

Список використаних джерел:

1. Власенко В.А. Категории «неопределенность» и «определенность» в исследовании современного права / В.А. Власенко // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. – № 1(37). – С. 8-17
2. Петраков Н.Я. Математические методы анализа и планирования цен: экономико-математические модели / Н.Я. Петраков. – М. : Мысль, 1969. – 292 с.
3. Кашанин А.В. Неопределенность права и усмотрение правоприменителя как ограничители использования централизованных методов регулирования / А.В. Кашанин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 19-34.
4. Готт В.С. О неисчерпаемости материального мира / В.С. Готт. – Москва : Знание, 1968. – 60 с. – С. 25.
5. Харт Г.Л.А. Понятие права : пер. с англ. / Г.Л.А. Харт ; под общ. ред. Е.В. Афонасина и С.В. Моисеева. – СПб : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2007. – 302 с.
6. Балдин А.К. Юридико-лингвистическая неопределенность – коррупционная угроза правоприменительной практики / А.К. Балдин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 5. – С. 166-170

7. Язык закона / [С.А. Боголюбов, И.Ф. Казьмин, М.Д. Локшина, С.С. Москвин и др.] ; под ред. А.С. Пиголкина. – М. : Юрид. лит., 1990. – 192 с.
8. Давыдова М.Л. Символические основы юридической техники / М.Л. Давыдова. // Доктринальные основы юридической техники. – М. : Юриспруденция, 2010. – С. 252-263.
9. Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве / Н.А. Власенко ; науч. ред. Черданцев А.Ф. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1984. – 100 с.
10. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2008. – 400 с.

УДК 340.1

ТРОНЬКО О.В.

РЕТРОСПЕКТИВА АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПОДАТКУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНІ ТА СУЧАСНІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено дослідженню історичного генезису адміністрування земельного податку в Україні. Проаналізовано історичні аспекти формування приватної власності. Розкрито основні тенденції правового регулювання плати за землю у нормативно-правових актах сучасного українського законодавства.

Ключові слова: *плата за землю, земельний податок, грошова оцінка, приватна власність, приватизація, передумови виникнення плати за землю.*

Статья посвящена исследованию исторического генезиса администрирования земельного налога в Украине. Проанализированы исторические аспекты формирования частной собственности. Раскрыты основные тенденции правового регулирования платы за землю в нормативно-правовых актах современного украинского законодательства.

Ключевые слова: *плата за землю, земельный налог, денежная оценка, частная собственность, приватизация, предпосылки возникновения платы за землю.*

The article studies the historical genesis of the administration of land tax in Ukraine. Analyzes historical aspects of private property. The basic trends of legal regulation of the land tax in the regulations of modern Ukrainian legislation.

Key words: *land tax, land tax, monetary valuation, private property, privatization, prerequisites of the land tax.*

Вступ. Історичний генезис і розвиток податкових систем свідчить, що вже на ранніх етапах їх становлення стягувався земельний податок. Сьогодні законодавство багатьох країн світу передбачає стягнення податку з землі або поземельного податку поряд з іншими формами оподаткування нерухомості. Законодавство України визначає нерухомість як земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на них, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення.

У зв'язку зі зростанням в останні часи кількості наукових досліджень щодо необхідності впровадження податку на нерухомість (нерухоме майно) вважаємо доцільним охарактеризувати земельний податок та правове регулювання його стягнення, як різновиду оподаткування нерухомості. Основний закон держави – Конституція України встановлює, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Значний внесок у дослідження питань правового регулювання плати за землю зробили такі вітчизняні науковці: О.М. Бандурка, Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, О.О. Головаше-

© ТРОНЬКО О.В. – кандидат юридичних наук, заступник директора (Науково-дослідний інститут публічного права)

вич, О.Ю. Грачова, В.І. Гудімов, Є.С. Дмитренко, О.Ю. Дрозд, А.С. Ємельянов, М.Н. Злобін, М.В. Карасьова, О.Ю. Кікін, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, О.У. Лагіпова, В.А. Лебедев, М.К. Паюшин, С.Г. Пепеляев, М.О. Перепелиця, Г.В. Петрова, О.В. Покатаєва, Н.Ю. Пришва, О.В. Староверова, В.В. Стрельников, О.В. Тильчик, Ю.І. Туник, Р.А. Усенко, А.О. Храбров, С.Д. Ципкін, А.Т. Шаукенов, С.В. Шахов, Н.В. Шевцова, Д.М. Щокін. Віддаючи належне напрацюванням, здійсненим у галузі теорії та організації земельного оподаткування, слід зауважити, що окремі теоретичні, методологічні та практичні аспекти адміністрування цього виду податку є недостатньо розробленими.

Постановка завдання. Отже, метою статті є дослідження історичного генезису адміністрування земельного податку в Україні, аналіз історичних аспектів формування приватної власності та розгляд основних тенденцій правового регулювання плати за землю у нормативно-правових актах сучасного українського законодавства.

Результати дослідження. Земельний податок, орендна плата та загалом правова спадщина займає основне місце у системі чинного податкового законодавства України і є втіленням відповідних бюджетів для покращення ефективності використання землі.

Саме дослідження історичного генезису дає можливість спрогнозувати шляхи розвитку податкового законодавства, а також виявлення можливих способів його удосконалення.

Першим вітчизняним податковим платежем був земельний податок, сплата якого здійснювалася ще у часи Київської Русі.

Нормативне закріплення земельного податку здійснювалося на українських територіях, що входили до складу Російської та Австро-Угорської імперій у XVIII – XIX ст., що було пов'язано з прийняттям капіталістичних основ економіки, часом становленням правової системи та законодавчим закріпленням приватної власності на землю [1].

У 1628 році вільні селяни одержували по одному лану, а кріпосні – по 1/3 лану та створювали фільварки, у кількості близько 20, на яких вирощувалося збіжжя на експорт та закладено обов'язок щодо сплати земельного податку. Податок платили грішми, з прямих податків на ланове припадало 90,5%, ланове збирали самі пани-шляхтичі і найчастіше лише з тих земель, якими користувалися піддани, звільняючи від податку свої фільварки [2]. У тій місцевості, де праця на ріллі не мала необхідності, податок селяни оплачували різноманітними можливими засобами: медом, шкірою та іншим збіжжям.

У той же час на землях Запоріжжя вже офіційно було закріплено право повної індивідуальної власності на землю. Туди з'їжджалась велика кількість людей з різних куточків Малоросії, Польщі та Криму, тому що податкові зобов'язання, запровадженні царським урядом, складали величезний, іноді невідомий тягар. [3]. Саме тоді найбільшою мірою і фігурує земельний податок. Як яскравий приклад, розглянемо динаміку зібрання земельного податку у Самарській паланці: 1757 р. – 520 крб, у 1759 р. – 605 крб, 1760 р. – 730 крб. Тобто наявні позитивні зміни його збору.

Потрібно зазначити, що перші кроки у земельному оподаткуванні були здійснені ще за часів племінного суспільства – так зване окреслення мисливських територій. Саме з розподілом суспільства на скотарські та землеробські племена виникла потреба у поділі територій та у встановленні меж територій, певних розпізнавальних знаків, данини за користування територією. Основна кількість земельних володінь феодального часу була власністю шляхти і духовництва, також була певна кількість територій, що належала селянам та козакам, а отже була їх особистою власністю. Подальші земельні відносини формувалися під час визвольної війни 1648–1654 рр. та з початком приєднання українських земель до Російської території виникають так звані вільні військові поселення, котрі були вже неоподаткованими та вільними селами, уособлюючи у собі державну феодальну власність та які знаходилися у підпорядкуванні Гетьманщини. Проте, Російська імперія продовжувала встановлювати свої, так звані, тогочасні «податкові» заходи, що з часом призвели до кріпацтва.

Формування феодального господарства відбувалося на основі приватної власності феодала на землю та залежності від нього селянина. Яскравим прикладом феодального землеустрою в Україні було Галицько-Волинське князівство.

Економічною основою селянського господарства стало селянське подвір'я. Розмір індивідуального селянського землекористування дорівнював у середньому одному «плугові», який і становив одиницю оподаткування близько 15 га землі (родичі об'єднувалися подвір'ями у дворище). Існували також невеликі господарства і менша одиниця оподаткування – «рало». З другої половини XII ст. активізувалася експансія на слов'янські землі. Чинш був фіксованим, збирався

грішми або у грошово-продуктовій формі. Наприкінці ж XIII ст. він вже перетворився на постійний земельний податок [4].

З утворенням Київської держави з'являються нові податки. Історично найдавнішою формою оподаткування була данина. Відповідно до історичних умов вона виступала: воєнною контрибуцією, прямим державним податком та феодалним рентом. Перша згадка про данину була у «Повісті временних літ» як воєнна контрибуція, накладена на підкорені племена. Князі Олег і Ігор збирали данину як державний податок з окремих слов'янських земель, виїжджаючи разом з дружиною на «полюддя». Платили натурою (хутром, шкірами, медом, худобою, збіжжям) і грішми. З розвитком феодалних відносин відбувалася еволюція данини. Вона перетворювалася частково на державні податки або феодалну ренту на користь феодала [4].

Н.М. Скурська та Д.С. Добряк вважають, що саме «Руська правда» є першою працею, яка свідчує появу земельних відносин в Україні. Точної дати збірки не відомо, однак учені дають її появу приблизно на XI – XII ст. О. Шульга виділяє 1861 рік як важливу дату у періодизації розвитку земельних реформ. У першій половині XIX ст. в Україні, називалася криза феодално-кріпосницької системи, що була пов'язана з зародженням промислового капіталізму. У результаті була проведена Селянська реформа, основними принципами якої були: скасування кріпосного права на поміщицьких селян; селяни, які звільнялися з кріпосної залежності, були зобов'язані відбувати поміщику повинність у вигляді оброку і панщини; поміщик надавав у постійне користування селянам за певні повинності їхні садиби і відповідно до місцевих положень певну кількість землі та інших угідь; об'єднання розкріпачених селян у сільські громади; реформування земельної системи (створення земських управ) [5].

Досить швидким був перехід на викуп після скасування кріпосного режиму. Частка селян, які підписалися на купівлю землі і сплату податків за землю, встановлених державою, становила від загальної кількості на Харківщині – 97,7%, Херсонщині – 94, Катеринославщині – 63,8, Чернігівщині – 88,9, Полтавщині – 76,8%. На 1881 р., коли викуп землі став обов'язковим, тимчасово зобов'язаними залишалася 110 тис. селян у степових і лівобережних губерніях [4].

У 1875 р. частина місцевих повинностей почала набирати форми державного поземельного податку, проте без розмежування власників. Цей податок на селянські землі у середньому у 1,5 раза, а в деяких губерніях у 3 рази і більше перевищував податок на приватні землі. Прямі податки з селянської десятини землі у 70-х роках були у 10 разів більшими, ніж прямі податки з десятини поміщицької землі [4].

Загалом, з прийняттям 4 березня 1906 р. Указу про організацію землеустрою і утворення Комітету по землевпорядних справах, а також губернських і повітових землевпорядних комісій можна відмітити стартовий етап щодо реформування земельних відносин. Почала діяти реформа Столипіна, що змінювала селянське господарство на фермерські, яка наголошувала на тому, що саме з переходом на приватну земельну власність можливим буде прогрес та розвиток землеробства.

Землевпорядні роботи були спрямовані на зведення череззсмужних, дуже довгих ділянок у відрубні, з найбажанішою прямокутною та близькою до квадрата формою, а довжина орних ділянок не повинна перевищувати ширину у п'ять разів.

Вагому роль на зміст внутрішньогосподарського землевпорядкування зіграло прийняття постанови Ради Міністрів СРСР і ЦК ВКП(б) від 20 жовтня 1948 р. «Про план полезахисних лісонасаджень, запровадження травопільних сівозмін, будівництва ставків і водойм для забезпечення високих і сталих врожаїв у степових і лісостепових районах європейської частини СРСР». Допоміжні частини земель – почали займати щільне місце у господарюванні колгоспів. Таким чином ділянки зрошення, водойми, полезахисні смуги – це необхідні та вкрай важливі частини внутрішнього господарювання.

Земля, виступаючи національним багатством України, а також правовідносини, в яких вона виступає їх об'єктом, досліджувалися багатьма вітчизняними вченими, юристами та економістами через призму різних галузей права: конституційного, господарського, цивільного, земельного, екологічного, житлового, аграрного, адміністративного, фінансового, кримінального тощо. Проте, враховуючи велику кількість досліджень вчених України у галузі прав, все ж до сьогодні відсутнім залишається єдине чітко визначене поняття «земля».

Відповідно до ч. 1 ст. 78 Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 р. «Земельна ділянка як об'єкт права власності – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування та визначеними щодо неї правами» [6].

Ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. законодавчо визначає, що «земля – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом із нею» [7].

Вчені-юристи дають різні визначення поняттям «земля» та «земельна ділянка». Таким чином, В.В. Носік вважає, що земля (як об'єкт права власності Українського народу) – це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом [8].

Споглядаючи землю як частину навколишнього середовища М.В. Шульга, описує у своєму дослідженні землю як складову частину біосфери, яка включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, що органічно пов'язані між собою і забезпечують належні умови існування флори і фауни та життєдіяльність людини [9].

Вчений-адміністративіст О.Ю. Дрозд розглядає поняття «земля» як частину навколишнього природного середовища, яка розташована на поверхні земної кори і характеризується ґрунтовим покривом, рельєфом, простором, рослинністю, надрами, водними об'єктами, є основним засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві та місцем розташування об'єктів нерухомого майна [10].

Отже, «земля» – це цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що є основним засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві та місцем розташування об'єктів нерухомого майна.

Продовжуючи дослідження поняття «плата за землю», потрібно розглянути його визначення через призму фінансового права, а також законодавства України. Таким чином, у Податковому кодексі України від 2 грудня 2010 р. у розділі I «Загальні положення» у ст. 14 дається визначення декільком поняттям, а саме: «плата за землю», «земельний податок», «орендна плата», а у розділі XII ст. 265 «Податок на майно» ПК України плата за землю визначається як складова податку на майно, розглядаючи ст. 10 – плата за землю відноситься до місцевих податків та входить до складу податку на майно. Отже, плата за землю – це обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності. [11].

Отже, законодавець визначає, що складовими плати за землю є орендна плата та земельний податок. Визначені поняття цих категорій все ж не розкривають у повній мірі суті плати за землю, тому потрібно продовжувати проводити дослідження надалі, аналізуючи також юридичну наукову та навчальну літературу.

Підсумовуючи все історичне дослідження розвитку податкового законодавства, розуміємо, що земля завжди була, є та буде одним з найголовніших джерел багатства. Земельні відносини потребують чіткого законодавчого врегулювання. Земельний податок був первинною формою прямого реального оподаткування, маючи неврегульований характер, але незабаром земельний податок почали стягувати постійно та чітко.

Н.М. Скурська об'єднує деякі з вищезгаданих етапів та розподіляє всю історичну періодизацію земельних відносин з приводу сплати земельного податку на періоди зміни власності на землю, що визначають економічну природу такого податку [12].

Економічний зміст земельного оподаткування можна розглянути через призму наступних функцій:

- 1) функція стимулювання – потреба у раціональному використанні земельної ділянки;
- 2) функція регулювання – покликана задля створення максимально вигідних умов та можливостей господарювання;
- 3) функція фіскальна – врегулювання грошового вираження земельних відносин.

Значна кількість вчених вважають, що ефективні системи оподаткування сучасності повинні будуватися саме на домінуванні рентних платежів. Як приклад, ідея директора Центру вивчення проблем земельної політики Великобританії Фреда Харрісона – рента, має повністю йти до бюджету держави. Проте, довгий час рентний чинник взагалі не брався до уваги, приватна власність залишалася поза увагою наукових досліджень. Це призвело до розтрата земельних ділянок, законодавчої неврегульованості, зниженні родючості ґрунтів, що у свою чергу привело до неефективності сільськогосподарського виробництва. Саме тому, земельне оподаткування сьогодні має базуватися на земельному рентному доході як база оподаткування та додатковий дохід задля покращення умов господарювання. Система оподаткування повинна ґрунтуватися на дійсних засадах, а не на застарілих даних, які будуть відображати сучасну картину земельних відносин і буде пов'язаною з реаліями сьогодення.

Відповідно до чинного законодавства податок на землю сплачується у вигляді платежів за одиницю земельної площі, які не залежать від результатів господарської діяльності власників або користувачів. Даний факт підлягає переосмисленню, адже земельна ділянка, на якій перебува-

ють виробничі потужності, несе у собі певний ефект, який виражається в отриманому надході. Отриманий надхід є земельним рентним доходом і повинен оподатковуватися, що призведе до покращення системи оподаткування землі, а також підтримати товаровиробника у разі його відсутності або негативного значення. Це стане першим кроком у відображенні реального земельного рентного доходу, який на даний момент визначається на базі даних 1988 року. У разі відсутності земельного рентного доходу залишається факт володіння земельною ділянкою, яка повинна обкладатися податком як об'єкт нерухомого майна з використанням удосконаленого порядку нормативної оцінки землі. Запропоновані нами нововведення дозволять не лише відновити справедливий соціальний податковий ефект, а й налагодити належним чином облік та контроль за нарахуванням та сплатою податку з землі.

Необхідно зазначити, що за період свого існування Закон «Про плату за землю», зазнавав суттєвих змін, які стосувалися переважно змін підходів щодо механізмів оподаткування, зміни об'єктів оподаткування, податкових ставок, переліку пільг тощо. Так, протягом 1992–1996 рр. зміни до нього вносилися переважно законами про державний бюджет на відповідний рік та стосувалися ставок земельного податку – в період гіперінфляції це було абсолютно необхідно й виправдано. Так, у 1993 році ставку податку збільшено у 30 разів, у 1994-му – у 5 разів, у 1995-му – у 20 разів, у 1996-му – у 1,45 раза. Надалі характер поправок змінився: основна їх маса стосується пільг в оподаткуванні. Згідно з підрахунками за період із 1997 р. до 2009 року до Закону внесено 44 зміни й доповнення, 24 з яких стосуються надання або скасування пільг зі сплати земельного податку [1].

Відповідно до ст. 269 Податкового Кодексу України платниками податку є не лише власники земельних ділянок, а також власники земельних часток (паїв) та землекористувачі. Проте, відповідно до ст. 14 Податкового Кодексу України земельний податок повинні сплачувати лише постійні землекористувачі.

Обчислення ставки земельного податку встановлено ст. 273-277 Податкового Кодексу України. Так, ставки встановлюються диференційовано відповідно до різних категорій земель, диференціація не повністю збігається з передбаченим чинним ЗКУ (ст. 19) поділом земель за категоріями. Зокрема, встановлюються окремі ставки для оподаткування земель у межах населених пунктів (ст. 275, 276 ПКУ).

Отже, враховуючи положення п. 1.1 ст. 1 Податкового кодексу та ст. 2 і 3 Земельного кодексу України, слідусе, що для цілей оподаткування земельним податком, особа повинна мати статус землевласника/землекористувача, набутого у порядку, встановленому Земельним кодексом України. Відповідно до п. 286.1 ст. 286 цього Кодексу підставою для нарахування земельного податку є дані державного земельного кадастру. За таких обставин, положення п. 287.8 ст. 287 Податкового кодексу України самі по собі не можуть бути правовою підставою набуття особою права власності або користування земельною ділянкою, яка знаходиться під багатоквартирним будинком, де знаходиться належні такій особі нежитлові приміщення, оскільки такі положення суперечать спеціальному нормативному акту – Земельному кодексу України, виключно яким регулюються земельні відносини, і, як наслідок, підставою для нарахування такій особі плати за землю [13].

Висновки. Відповідно до ст. 14 Основного закону України земля є головним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Але у реальності вона стає багатством лише тоді, коли на ній здійснено організоване та раціональне господарювання. Сучасна картина така, що бухгалтерський облік земельних ділянок фактично відсутній, оподаткування землі має застаріле підґрунтя, оскільки з 1942 по 1981 рр. замість земельного податку вилучалася земельна рента. А з 1981 р. замінено було назву податку, проте у той же час обґрунтування його сутності надалі не прослідковується, дані за якими проводиться оцінка (показник рентного доходу) не змінювалися з 1988 р.

Таким чином, податок – це як платіж, об'єкт якого є земля, що за правовою природою інакший від інших обов'язкових земельних платежів та є формою перерозподілу національного доходу при існуванні різних форм власності. Потреба у земельному оподаткуванні наявна за потреби покриття суспільних витрат та отримання додаткових надходжень до бюджету.

Правове регулювання земельного податку обов'язково повинно відповідати наступним вимогам та складовим:

- законодавче закріплення у податковому законодавстві;
- обов'язкове законодавче закріплення у спеціальному податковому законі;
- здійснення спрощення нормативно-правової бази, враховуючи прозорість податкового закону;

–введення відповідності розміру ставок земельного податку до вартості земельної ділянки щодо оподаткування;

–скасування економічно невиправданих податкових пільг та застосування замість них системи цільових бюджетних дотацій, спрямованих на підтримку незахищених прошарків населення України;

–закріплення на законодавчому рівні розподілу податкових повноважень органів публічної влади;

–дотримання самостійності у встановлених чинним законодавством межах фінансової діяльності органів місцевого самоврядування у сфері справляння податкових сум.

Визначені правила дадуть змогу подолати правові колізії щодо врегулювання земельного податку.

Список використаних джерел:

1. Третяк А.М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні : [навч. посіб.] / А.М. Третяк. – К. : Аграрна наука, 2002.
2. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине / И.И. Каракаш. – Одесса : Феникс, 2003.
3. Кульчицький В. З історії української державності / В. Кульчицький. – Львів : Світ, 1992. 88 с.
4. Лановик Б.Д. Економічна історія України і світу : [підручник] / Б.Д. Лановик, З.М. Матисякевич, Р.М. Матейко. – К. : Вікар, 1999. – 737 с.
5. Шульга О. Історія розвитку земельних відносин в Україні / О. Шульга // Вісник КНУТЕУ. – 2010. – № 4. – С. 123-134.
6. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
7. Про охорону земель : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 962-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
8. Носік В.В. Земля як об'єкт права власності / В.В. Носік // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : Юридичні науки. – К., 2000. – Вип. 38. – С. 33-40.
9. Шульга М.В. Земельний кодекс України : [наук.-практ. комент] / М.В. Шульга. – Х. : Одісей, 2008. – С. 232.
10. Дрозд О.Ю. Земля як об'єкт земельних відносин / О.Ю. Дрозд // Адвокат. – 2009. – № 1 (100). – С. 24-26.
11. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14. – Ст. 112.
12. Скурська Н.М. Реформування земельних відносин в Україні на рубежі ХХ–ХХІ ст. / Н.М. Скурська // Історія народного господарства та економічної думки України (збірка наукових праць). – Ч 3: Збірник праць. – К., 2009. – 300 с.
13. Шуліченко Т.В. Надходження майнових податків до місцевих бюджетів України / Т.В. Шуліченко // Вісник Одеського державного економічного університету. – 2009. – № 15. – С. 1-8.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 341.231,14.340.12

ПАЙДА Ю.Ю.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ
ТА РЕЛІГІЙНОЇ СВОБОДИ

Стаття присвячена зарубіжному і, зокрема, європейському досвіду відстоювання прав людини та релігійної свободи. Аналіз проблеми проводиться на внутрішньому і зовнішньому рівнях. Охарактеризовані існуючі відмінності в методологічних підходах в сфері забезпечення свободи віросповідання між певними країнами Європейського континенту. У статті також проаналізовано уявлення про права людини в релігійних правових системах, визначено основні культурно-правові закономірності їх функціонування в контексті питання про універсальність концепції прав людини.

Ключові слова: права людини, релігійна свобода, релігійні правові системи, зарубіжні країни.

Статья посвящена зарубежному и, в частности, европейскому опыту отстаивания прав человека и религиозной свободы. Анализ проблемы проводится на внутреннем и внешнем уровнях. Охарактеризованы существующие различия в методологических подходах в сфере обеспечения свободы вероисповедания между определенными странами Европейского континента. В статье также проанализированы представления о правах человека в религиозных правовых системах, определены основные культурно-правовые закономерности их функционирования в контексте вопроса об универсальности концепции прав человека.

Ключевые слова: права человека, религиозная свобода, религиозные правовые системы, зарубежные страны.

The article is devoted to foreign and particularly European experience defending human rights and religious freedom. Problem analysis conducted on the internal and external levels. We characterize the differences in methodological approaches in the area of religious freedom between certain countries of the European continent. The article also analyzes the concepts of human rights in religious legal systems, the main cultural and legal laws of their functioning in the context of the issue of universal concept of human rights.

Key words: human rights, religious freedom, religious legal system, foreign countries.

Вступ. У ХХІ столітті проблема дотримання прав стала одним із актуальних питань, які виникли перед розвинутими країнами світу. Свобода совісті та релігії як складова частина загальних прав людини, стали основною темою для обговорень державними, громадськими і науковими діячами, письменниками, філософами, юристами та політологами. З кожним роком актуальність даного питання не тільки не вичерпується, а й набуває ще більшої гостроти. Однією із центральних проблем, яка є перед сучасними державами і суспільством в цілому, є питання про можливість усвідомлення прав людини як загальної цінності, визнаної усіма правовими та релігійними системами світу, а також узагальнення їх змісту та сутності. Оскільки проблема прав людини, в тому числі і проблема релігійної свободи, є загальносвітовою проблемою, то вона виходить за рамки окремих держав та національних систем, при цьому набуваючи універсального характеру.

© ПАЙДА Ю.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Зовнішньополітичні орієнтування Української Держави на європейський загал, часткова інтеграція України у гуманітарний простір Європи ще більше надають актуальності вивчення європейського досвіду щодо реалізації прав людини у сфері свободи совісті та релігії. Цей досвід не є явищем загальним і цілісним. Йому властиві регіональні особливості, зумовлені певними чинниками: історією релігійних традицій, у тому чи іншому суспільному контексті, етнографічними та конфесійними забарвленнями національного буття, специфікою моделей суспільно-конфесійних взаємин, об'єднувчими процесами на європейських теренах тощо.

Постановка завдання. Саме тому метою даного дослідження є аналіз особливостей дотримання та реалізації прав людини в релігійних правових системах різних країн світу, та зокрема на Європейському континенті, а також визначення культурних та правових закономірностей їх функціонування. Адже місце прав і свобод людини в будь-якій правовій системі є тим критерієм, який визначає незалежність будь-якої правової культури й надає їй своєрідну характерність.

Теоретичні та історичні особливості концепції прав людини досліджувались такими вченими-правознавцями, як: М.І. Абдуллаєв, А.К. Бергер, В.Ю. Богдасаров, В.А. Карташкін, О.А. Лукашева, В.С. Нерсисянц, П.М. Рабінович та ін. Вагомий внесок у дослідження прав людини та релігійної свободи у різних правових системах внесли такі автори, як: В.В. Бедь, В. Єленський, С.І. Здіорук, В.В. Токмак, В.П. Воробйов, М.Д. Грубарг, С. Моїсеєв, Г.М. Керімов, М.М. Марченко, Л.Р. Сюкіяйнен, Х.С. Хомушев та ін. Проте на сьогоднішній день немає єдності поглядів щодо досліджуваної проблеми, і це значною мірою зумовлено тим, що, загальнотеоретичні науки, зокрема про права людини, залишаються «національно обмеженими», оскільки концепція прав людини як в юридичній науці нашої держави, так і в європейській в цілому, розглядається лише як досягнення західної цивілізації. Це зумовлює потребу комплексного дослідження даного питання.

Результати дослідження. Для дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання реалізації прав людини та релігійної свободи для початку варто розглянути загальні підходи до розкриття природи прав людини та їх місця в правових системах сучасності. На сьогоднішній день деякі вчені підтверджують можливість виділення двох підходів:

1) підхід правових шкіл секулярних держав і суспільств (римська, німецька та ін.), або «західної юридичної системи»;

2) підхід релігійних монотеїстичних правових шкіл (іудаїзм, християнство та іслам), які виходять із того, що права людини покликані захищати як матеріальні потреби, так моральні й духовні потреби людини [14, с. 342].

Проте відмінності в уявленнях про права і обов'язки людини більшим чином зумовлені різницею у поглядах на саму сутність людської особистості. На підставі цього в юридичній літературі пропонується розглядати ідею про права людини в межах англосаксонської і романо-германської правових систем, об'єднуючи їх в одну умовну «західну» правову сім'ю, з одного боку, і з точки зору релігійних правових систем, з іншого. Адже існує думка, яку зокрема відстоюють комунітаристи, що «універсальні права людини» насправді є вираженням лише західних цінностей, які не повинні нав'язуватись іншим суспільствам. Її прихильники наполягають на тому, що права людини «культурно специфічні (релятивні)» [15, с. 151].

Варто зауважити, що права виникають у певному соціальному, економічному й культурному контексті. Ті умови, які сприяли інституціоналізації прав людини на Заході, не існують в інших суспільствах. Наприклад, у присвяченій проблемі прав людини китайській «Білій книзі» 1991 р. стверджувалося, що «завдяки величезним відмінностям в історичному минулому, соціальних системах, культурній традиції та економічному розвитку, країни розрізняються за своїм розумінням і практикою прав людини». У Бангкокській урядовій декларації, схваленій у 1993 р. на азіатській підготовчій нараді до Віденської всесвітньої конференції з прав людини, було заявлено, що «права людини повинні розглядатись у контексті динамічного і розвиваючого процесу міжнародного законодавства, враховуючи важливість національних і регіональних особливостей та різних історичних, культурних і релігійних традицій» [8, с. 118].

Крім цього, навіть пам'ятаючи про те, що й англосаксонська та романо-германська правові традиції були основами для виникнення та розвитку концепції прав людини, здійснили визначальний вплив на різні уявлення про права і релігійної свободи, не варто забувати і того, що практика закріплення у нормативно-правових актах кожної з держав норм про права особистості та їх реалізації в сучасному західному світі не є одноковою в різних національних правових системах. Для більшості країн Західної Європи особливим є те, що такі права людини, як релігійні, не повністю і недосконало сформульовані та описані у нормах національного законодавства.

Насамперед певною характерністю для релігійних правових систем є перевага не прав і свобод, а обов'язків усіх членів такого суспільства. Першочерговим вважаються не блага певного індивіда, як це позиціонується у західному варіанті, а суспільне благо, у зв'язку з чим стверджується, що окрема людина заради загального блага повинна поступитися власними інтересами, і це, в підсумковому результаті, зумовить існування блага і для окремо взятої людини.

В деяких країнах джерелами дискримінації виступають національні законодавчі системи і дії влади, в інших – ворожість населення, котре належить до якої-небудь однієї релігії, по відношенню до прихильників інших релігій. Скажімо, в Китаї або у В'єтнамі існують певні традиції релігійної толерантності, але уряди жорстко пригнічують релігійну активність. З іншого боку, в Нігерії або в Бангладеш уряди порівняно стримані в обмеженні релігійних свобод, але агресивність суспільства по відношенню до релігійних меншин робить цю свободу в найвищій мірі вразливою. Втім, у багатьох випадках обмеження релігійної свободи виходять з обох джерел. Найбільш суворі обмеження релігійної свободи, у відповідності з цілою низкою досліджень, існують в Саудівській Аравії, Пакистані та Ірані [6, с. 108].

Окремі автори стверджують, що положення, згідно з яким «права людини не є відкриттям Заходу» («в усіх суспільствах існує поняття прав людини», «всі суспільства під час культурного й історичного розвитку обґрунтовували концепцію прав людини») стали загальною характеристикою під час сучасних дискусій з проблем прав людини з незахідними вихідними положеннями. Проте їх опоненти наполягають на тому, що у таких випадках відбувається змішування поняття прав людини і людської гідності, які багато авторів вважають рівнозначними концепціями [7, с. 11].

У своїй більшості уряди різних держав світу усвідомлюють, що релігійна свобода є невід'ємним правом людини, яке навіть потребує захисту на державному рівні. У дослідженні Pew Research Center більше 75% країн мають закріплену релігійну свободу в своїх конституціях або основних законах, інші 20% обіцяють захищати ті чи інші релігійні практики. Проте розуміння значення релігійної свободи у більшості країн мають лише декларативний характер і не забезпечують її захист. У кінцевому результаті тільки 53 держави (27% від всіх досліджених) цілковито дотримуються проголошених законом прав [16].

Отож, що ж у більшості випадків підриває релігійну свободу? Основною причиною є велика ворожнеча, в тому числі на релігійному ґрунті, ненависть певних людей щодо «інших» – до інших рас, націй, релігій, класів. Pew Research Center створив спеціальний індекс SHI (Social Hostility Index). Результати досліджень показали, що у державах із високим індексом SHI релігійна свобода дуже обмежена або зовсім не існує. Найвищим цей індекс є у Іраці, Індії, Пакистані, Афганістані, Індонезії, Бангладеші, Сомалі, Ізраїлі, Шрі-Ланці, Судані та Саудівській Аравії.

Також варто зауважити, що в більш, ніж у половині країн світу самі релігійні групи роблять спроби – різної, звичайно, інтенсивності – припинення активності в країні інших релігійних спільнот. Прагнення урядів і політичних кіл підтримати ці спроби призводять до жорстких заходів з обмеження свободи для цілого ряду релігійних груп. Іншими словами, від держав виходить рівна по силі ворожнеча на релігійному ґрунті, а часом і переважаюча її загроза релігійної свободі. При цьому, тоталітарні режими (Північна Корея, Китай, Куба) бачать в релігії загрозу своїй монополії на владу, в тому числі – над розумом і поведінкою громадян. У Китаї, наприклад, жорсткий контроль за будь-якою релігійною діяльністю поєднується із заходами з "патріотичного виховання" віруючих і служителів культу і недопущення перетворення релігії в центри соціального тяжіння, альтернативної ідеології та закордонного впливу. Зареєстровані релігійні об'єднання цілком контролюються державою, в тому числі – за допомогою спеціально створених патріотичних асоціацій. Особливо суворій індоктринації уряд прагне піддати тибетських ченців (лаоська держава, до речі, теж вимагає від буддистських ченців штудіювати твори класиків марксизму). Державні органи намагаються навіть взяти під контроль процес визнання реінкарнації лам – у випадку з Панчен-ламою китайський уряд і лами визнають істинно реінкарнацію різних людей. Звичайною практикою є арешти – у виправні табори було кинуте, наприклад, близько 100 тисяч послідовників Фалун Дафа. Інші держави пригнічують релігійну свободу, відстоюючи (так, як вони її розуміють) культурну і релігійну ідентичність своїх громад. Це, перш за все, країни, де більшість населення складають мусульмани. У деяких з них не просто заборонені інші релігії, але навіть, як в Саудівській Аравії, немусульманські богослужіння [12, с. 219-220].

Говорячи про забезпечення релігійної свободи у європейських державах, варто зазначити, що вона здійснюється на двох рівнях – зовнішньому (Європейський Союз) та внутрішньому (окремі держави).

Щодо зовнішнього рівня, то політика Європейського Союзу та інших наднаціональних структур щодо прав людини та релігійної свободи направлена на першочергове їх забезпечення права та створення придатних умов для розвитку міжконфесійного діалогу.

Європейський Союз дотримується концептуального розмежування духовної і світської влад. У Рекомендації 1804 (2007) «Держава, релігія, світське суспільство і права людини» стверджується: «<...> відокремлення церкви і держави є однією із загальноєвропейських цінностей, котра визнається, незважаючи на національні відмінності. <...> Не потрібно змішувати владу і релігію. Однак релігія і демократія зовсім не виключають своєї сумісності, інколи релігії виконують виключно корисну соціальну функцію» [10]. Інший документ – Рекомендація 1396 (1999) «Релігія та демократія» – наголошує, що проблеми виникають тоді, коли у світській державі релігійні об'єднання починають претендувати на реалізацію владних повноважень або коли політичні сили намагаються керувати церквами і деномінаціями [11].

Європейський Союз та Рада Європи під час своєї діяльності керуються принципом розмежування політики і релігії, при цьому декларуючи позицію невтручання у внутрішню діяльність різних конфесій та шанобливого ставлення до усіх без винятку віросповідних напрямків. Також дані організації вважають за доцільне залишити для роботи членів європейського співтовариства питання суспільно-релігійних та державно-церковних відносин, що виникли на національному рівні протягом всього історичного розвитку.

Наднаціональні організації Європейського континенту вважають захист прав і свобод людини запорукою миру і стабільності в суспільстві. Ключові з них, серед яких право на свободу думки, совісті і віросповідання, прописані у Конвенції про захист прав людини та основних свобод – фундаментальному документі Ради Європи. Звідси вимога приводити у відповідність з Європейською конвенцією національні законодавства. Зокрема, наголошується на необхідності: застосування процедур, передбачених кримінальним та цивільним правом, проти незаконної практики релігійно-духовних течій; утримання від введення ієрархії релігійних організацій в країнах ОБСЄ, де вона давно (кілька десятиліть) не існує і на теперішній час відсутня (або ще кілька років тому була відсутня); запобігання створенню спеціального законодавства, яке б обмежувало свободу совісті або діяльність релігійних організацій із міркувань національної безпеки [13].

Загальноєвропейські інституції в якості одного із вагомих чинників демократизації державно-церковних відносин та упередження міжконфесійних протистоянь вважають здійснення справедливої реституції церковного майна і власності. Дана проблема особливо актуальна для країн постсоціалістичного табору.

Політичні лідери об'єднаної Європи, з огляду на внесок організованих релігій у розвиток громадянського суспільства і демократії, зацікавлені поглиблювати співпрацю з релігійними організаціями. Уже започаткована практика надання парламентської трибуни релігійним діячам для озвучення позицій щодо болючих проблем сьогодення. Окрім того, конфесіям надана можливість засновувати свої представництва при європейських інституціях [5, с. 4].

Щодо внутрішнього рівня забезпечення релігійної свободи у європейських державах, то визнання демократії як безальтернативної форми організації сучасних суспільств сприяє впровадженню ефективного інструментарію щодо захисту прав і свобод людської особистості. Серед останніх вагоме місце, безумовно, посідає право на свободу совісті й релігії. Держави Європи зуміли законодавчо гарантувати його здійснення. Кожна окрема європейська країна в питанні обстоювання релігійної свободи здебільшого враховує власний культурно-історичний контекст. Відтак, будучи загальноприйнятним, принцип свободи совісті та віросповідання різноманітно імплементується в системах національних законодавств. Сьогодні існує чотири найбільш поширених механізми конституційно-правового забезпечення волевиявлення на ґрунті свободи совісті і релігії: 1) легітимація державної церкви або віросповідання; 2) узаконення статусу традиційних церков чи віросповідань; 3) утвердження партнерського нейтралітету між державою та релігійними інституціями; 4) санкціонування виваженого взаємовідокремлення релігійних організацій і держави [2].

1) *Легітимація державної церкви або віросповідання.* Типовий приклад – Греція. Елладська православна церква, будучи проголошена державною, є корпоративним інститутом, котрий діє в системі публічного права. Статут церкви Еллади має статус державного закону, а в компетенцію Священного Синоду входить видання власних нормативних документів, які набувають юридичної сили з моменту опублікування у державній газеті. В Греції діє й закон, що стосується неправославних конфесій. Інші країни, де існує державне віросповідання – Великобританія, Данія, Норвегія [4].

2) *Узаконення статусу традиційних церков чи віросповідань*. Типовий приклад – Сербія. В країні конституційно закріплена автономність держави і релігійних інституцій. Держава гарантує церквам і конфесійним громадам повагу до внутрішнього укладу їхнього життя. Усі релігійні об'єднання повинні бути зареєстровані. З боку держави церквам і релігійним громадам може надаватися фінансова допомога для підтримки їхньої духовної місії і соціального служіння. Інші країни, де зберігається статус традиційних віросповідань – Білорусь, Грузія, Іспанія, Литва, Польща [3, с. 229].

3) *Утвердження партнерського нейтралітету між державою та релігійними інституціями*. Типовий приклад – Нідерланди. Конституцією країни гарантується свобода сповідувати чи не сповідувати релігію. Дане право може бути обмежене лише спеціальним парламентським актом з метою захисту здоров'я громадян, збереження суспільного порядку та спокою. Основний Закон також забороняє дискримінацію на релігійній, світоглядній, расовій та іншій основі. Інші країни, де апробується кооперативна модель співпраці державних і релігійних інституцій – Німеччина, Фінляндія, Швеція [9].

4) *Санкціонування виваженого взаємовідокремлення держави і релігійних організацій*. Типовий приклад – Франція. Конституція п'ятої Республіки (1958 р.) проголошує Францію лаїчною державою. Закон щодо віросповідань 1905 року (зі змінами продовжує діяти нині) вказує на розділення державної влади і церков, нейтральність держави у питаннях віри, організацію освітньо-виховного процесу на гуманістичних засадах, стверджує свободу совісті та гарантує вільне відправлення культів. Французька лаїчність визнає внутрішню організацію кожного віросповідання [1, с. 350].

Висновки. В основі дослідження прав людини завжди були гарантії задоволення матеріальних і духовних потреб людини, тобто релігійної свободи. Релігійна свобода відноситься до одних із ґрунтовних цінностей загальнодержавного характеру. Права людини на свободу совісті й віросповідання законодавчо захищені у багатьох країнах світу та у всіх європейських державах. Важлива робота щодо такого забезпечення запроваджується на наднаціональному рівні Західної Європи.

Часто релігійна свобода у багатьох країнах світу має лише декларативний характер, проте на загальноєвропейських теренах надають перевагу принципові рівності у правах людини на релігійну свободу, таким чином формалізують питання і не зосереджуються на чисельних конфесійних особливостях. У багатьох країнах Азії держави пригнічують релігійну свободу, натомість уряди більшості держав Західної Європи послуговуються іншим важливим демократичним принципом – принципом відмінності, котрий вимагає врахування національної культурно-історичної традиції. Помітна більшість європейських країн шанує і захищає право кожного індивіда на свободу волевиявлення релігійних уподобань, впроваджує диференційований підхід до конфесій, інакше кажучи, схвалює передусім традиційні церкви як фактор скріплення національної ідентичності. Проте не обмежується діяльність інших організацій та релігійних меншин, нетрадиційних і новітніх релігій, якщо таке не передбачено законодавством тієї чи іншої держави.

Найбільш поширеними механізмами забезпечення прав людини та релігійної свободи є: 1) легітимізація державної церкви або віросповідання; 2) узаконення статусу традиційних церков чи віросповідань; 3) утвердження партнерського нейтралітету між державою та релігійними інституціями; 4) санкціонування виваженого взаємовідокремлення держави і релігійних організацій.

Список використаних джерел:

1. Бедь В.В. Міжнародно-правове закріплення свободи совісті / В.В. Бедь // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 349-353.
2. Европейский парламент: свобода религии не оправдывает нарушений прав человека [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evolkov.net/cults/official.docs/eurprt96.html>
3. Єленський В. Релігійна свобода: українська реальність і світовий досвід // Релігійна свобода і права людини: Правничі аспекти: у 2 т. – Л. : Свічадо, 2001. – Т. 2. – 376 с.
4. Здіорук С.І. Політика ЄС у сфері суспільно-релігійних та державно-церковних відносин / С.І. Здіорук, В.В. Токмак // Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/May08/04.htm>
5. Колодний А.М. Свобода совісті в міжнародних правових гарантіях / А.М. Колодний // Релігійна панорама: Інформаційно-аналітичний журнал. – К., – 2006. – С. 4-6.
6. Коул В. Дерем. Перспективи щодо релігійної свободи: порівняльна структура. Релігійна свобода і права людини. Правничі аспекти – Львів, 2001 – 281 с.

7. Максименко В.А. Права человека в различных правовых системах: основные особенности и проблема универсальности: дисс. ... канд. юрид. наук, спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства, история учений о праве и государстве» / В.А. Максименко; Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. – М. : 2005. – 16 с.

8. Моїсєєв С. Сучасна теорія прав людини: ліберальні та комунітаристські підходи / С. Моїсєєв // Філософія права і загальна теорія права. Науковий журнал. – 2013. – № 1. – С. 118–134.

9. Резолюция общественного подхода государств-членов Европейского Содружества к различным нарушениям закона новыми организациями, функционирующими под защитой, предоставляемой религиозным объединениям, от 22.05.1984 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.stolica.narod.ru/stran/006.html

10. Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1804 от 2007 г. «Государство, религия, светское общество и права человека» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2007%5D/%5BJoin2007%5D/Rec1804_rus.asp

11. Рекомендация 1396 (1999) — Релігія та демократія. Прийнято Парламентською Асамблеєю Ради Європи 27 січня 1999 р. // Українське релігієзнавство. – 2005. – № 36. – С. 16-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/43865>

12. Релігійний фактор у міжнародних відносинах: [навчальний посібник для студентів]. – Ужгород : УжНУ, 2014. – 324 с.

13. Токмак В. Механізми забезпечення свободи віросповідання в європейських країнах / В. Токмак // Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/mart2009/11.htm>

14. Чарльз Е. Курран. Релігійна свобода і права людини у світі та церкві: християнська перспектива // Релігійна свобода і права людини: Богословські аспекти: у 2-х т. – Львів : Свічадо, 2000. – Т. I. – С. 342-369.

15. Macintyre A. After Virtue / A. Macintyre. – Notre-Dame : University of Notre Dame Press; 3rd edition, 2007. – 312 p.

16. Pew Research Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pewresearch.org/>

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

УДК 347.2

ВОЙТЕНКО Т. В.**ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ВТРУЧАННЯ В ПРАВО ВЛАСНОСТІ**

У статті досліджено принцип співмірності (пропорційності), який становить собою загальний, універсальний принцип права, що вимагає співмірного обмеження прав та свобод людини для досягнення публічних цілей. Запропоновано розуміння «майна» в контексті статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Доведено, що надаючи оцінку пропорційності втручання в право власності, слід визначити, чи можливо досягти легітимної мети за допомогою заходів, які були б менш обтяжливими для прав та свобод заінтересованої особи. У разі, якщо обмеження є надмірними, відповідне втручання в право власності особи є не виправданим, а відтак – незаконним.

Ключові слова: пропорційність, втручання в право власності, обмеження прав, співмірність, легітимна мета.

В статье исследован принцип соразмерности (пропорциональности), который представляет собой общий, универсальный принцип права, предполагает соразмерные ограничения прав и свобод человека для достижения публичных целей. Предложено понимание «имущества» в контексте статьи 1 Первого Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Доказано, что предоставляя оценку пропорциональности вмешательства в право собственности, следует определить, возможно ли достичь легитимной цели с помощью мер, которые были менее обременительными для прав и свобод заинтересованного лица. В случае, если ограничения являются чрезмерными, соответствующее вмешательство в право собственности лица является неоправданным, а следовательно – незаконным.

Ключевые слова: пропорциональность, вмешательство в право собственности, ограничения прав, соразмерность, легитимная цель.

The principle of proportionality, which is a general, universal principle of law, is investigated in the article. It provides for proportional restraints on human rights and freedoms in order to achieve public goals. An understanding of "property" is suggested in the context of Article 1 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. By providing an assessment of the proportionality of interference with ownership, it should be determined whether it is possible to achieve a legitimate objective by measures that are less burdensome for the rights and freedoms of the person concerned. In the event that the restrictions are excessive, the relevant interference with the ownership of the person is unjustified and unlawful.

Key words: proportionality, interference with property rights, restrictions of rights, legitimate aim.

Вступ. В європейських країнах принцип пропорційності використовується як у теорії права, так і в судовій практиці. У той же час вітчизняна наука досліджувала даний принцип фрагментарно, в основному в контексті вивчення питання про верховенство права, правову державу, захист прав людини тощо. Він ставав об'єктом дослідження більшою мірою тоді, коли йшлося про визначення

© ВОЙТЕНКО Т.В. – кандидат юридичних наук, суддя (Подільський районний суд міста Києва)

його ролі в здійсненні судочинства або аналізувалося застосування даного принципу в рішеннях Конституційного Суду України [1, с. 48; 2, с. 49; 3, с. 6; 4, с. 90]. Судова практика Європейського суду з прав людини спонукає більш глибоко приділити увагу принципу пропорційності (сумірності, співрозмірності, співмірності). Дотримання даного принципу має надзвичайно вагоме значення не лише для української судової практики, а й для злагодженого функціонування всієї правової системи. Мається на увазі те, що від дотримання принципу сумірності судами загальної юрисдикції залежить успішна реалізація не лише основних засад судочинства, а й водночас важливих конституційних цінностей – верховенства права, прав та свобод людини [5, с. 9–14].

Стан дослідження. Дослідження принципу пропорційності здійснювали такі відомі українські правники, як А. Заєць, М. Козюбра, С. Погребняк, П. Рабінович, С. Шевчук та інші. Попри це, поняття та правова природа даного принципу, а також його сутність у контексті розгляду питання про втручання в право власності залишаються малодослідженими.

Постановка завдання. Мета наукової статті полягає в тому, щоб на основі аналізу юридичної літератури, положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Цивільного кодексу України дослідити питання пропорційності втручання в право власності особи для досягнення публічних цілей і дотримання прав та свобод людини під час такого втручання.

Результати дослідження. Принцип співмірності (пропорційності) становить собою загальний, універсальний принцип права, який вимагає співмірного обмеження прав та свобод людини для досягнення публічних цілей [6, с. 359]. Принцип пропорційності тісно пов'язаний із принципом верховенства права. Принцип верховенства права є фундаментом, на якому базується принцип пропорційності. Натомість принцип пропорційності є умовою реалізації принципу верховенства права і водночас його необхідним наслідком [7, с. 177].

Принцип співмірності є українською назвою принципу пропорційності (principle of proportionality), прийнятого в праві Європейського Союзу.

Принцип пропорційності в законодавстві України прямо не сформульовано. Проте в п. 8 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони, зокрема, пропорційно, а саме з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія) [8].

Щоб бути пропорційною, дія має бути відповідною, необхідною і не накладати надмірного тягаря на тих, кого вона стосується [9, с. 58].

Про співмірність видів забезпечення позову заявленим позовним вимогам йдеться і в ч. 3 ст. 152 Цивільного процесуального кодексу України [10].

Такий принцип закладено і в ч. 2 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якого дисциплінарне стягнення до судді застосовується з урахуванням принципу пропорційності [11].

Згідно з принципом співмірності (пропорційності) органи влади, зокрема, не можуть покладати на громадян зобов'язання, які перевищують межі необхідності, що впливають із публічного інтересу, задля цілей, яких планується досягти за допомогою застосовуваного заходу (або дій владних органів). Відповідно, застосовуваний захід повинен бути пропорційним (повинен відповідати) цілям [12, с. 107].

Відповідно до ст. 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів [13].

Ця стаття містить три окремі норми. Перша норма, яка має загальний характер, проголошує принцип мирного володіння майном; друга норма стосується випадків позбавлення майна і підпорядковує його певним умовам – вона міститься в другому реченні частини першої. Третя норма визнає, що держави мають право, зокрема, контролювати використання майна, відповідно до загальних інтересів, шляхом запровадження законів, які вони вважають необхідними для забезпечення такої мети; ця норма міститься в частині другій. Перед тим як з'ясувати, чи було дотримано першу норму, Суд повинен встановити застосовність у цій справі решти двох норм [14, с. 127]. Такий принцип було сформульовано Європейським судом із прав людини в рішенні

від 23 вересня 1982 р. у справі «Спорронг і Л'юнрот проти Швеції», і в подальшому зазначений принцип системно застосовується Судом під час розгляду заяв щодо порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Тлумачення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції спирається на принцип «справедливої рівноваги (балансу)» між інтересами держави (суспільства), пов'язаними з втручанням у право власності, та інтересами особи, яка так чи інакше страждає від такого втручання. Щоб скористатися захистом статті 1 Першого протоколу, особа повинна мати хоч якийсь право, передбачене національним законодавством, яке може вважатися правом власності з точки зору Конвенції [15, с. 606].

Як і поняття «цивільних прав і обов'язків», концепція «майна» в розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції має автономне значення, тобто не обмежується власністю на матеріальні речі та не залежить від формальної класифікації у внутрішньому праві: певні інші права та інтереси, що становлять активи, також можуть вважатися «правом власності», а відтак і «майном». Про це йдеться в рішенні в справі «Іатрідіс проти Греції» (*Iatridis v. Greece*) від 25 березня 1999 р. (заява № 31107/96, п. 54). Отже, при з'ясуванні змісту поняття «майно» недостатньо керуватися національним законодавством держав-учасниць Конвенції. Щоб вирішити питання щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції до конкретної справи, Суд повинен з'ясувати, чи надають обставини справи в цілому заявнику право на самостійний інтерес, що захищається цією статтею (Рішення у справі «Беєлер проти Італії» (*Beveler v. Italy*) від 5 січня 2000 р., заява № 33202/96) [14, с. 129].

Принцип «справедливої рівноваги (балансу)» не варто розуміти виключно як необхідність обов'язкового досягнення «соціальної справедливості» в кожній конкретній справі. Зазначений принцип передбачає наявність розумного співвідношення (обґрунтованої пропорційності) між метою, що її передбачається досягти, та засобами, які використовуються.

Дотримання принципу пропорційності вимагає досягнення справедливого балансу між загальними інтересами всього суспільства і вимогами щодо захисту фундаментальних прав приватних осіб. Якщо на особу внаслідок ужитих заходів покладається «значний індивідуальний тягар», вважається, що справедливого балансу інтересів досягнуто не було (див. рішення від 28 жовтня 1999 р. у справі «Брумареску проти Румунії», від 2 листопада 2004 р. у справі «Трегубенко проти України»). Для визначення обґрунтованої (розумної) пропорційності «...позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо буде показаний *inter alia*, «інтерес суспільства» та «умови, передбачені законом». Тому вжиті заходи мають бути ефективними з точки зору вирішення проблем суспільства і водночас пропорційними стосовно прав приватних осіб [16, с. 41].

Отже, принцип пропорційності допускає можливість обтяження державою суб'єктивного права особи у вигляді не будь-яких обмежень, а лише тих, що не становлять значного індивідуального тягара, оскільки такий вплив перетворює титул власника, інше суб'єктивне право на не вигідне для його носія благо [12, с. 112–121].

У практиці Європейського суду з прав людини склалися критерії допустимого втручання держави, засновані на принципі пропорційності, внаслідок чого вони набувають універсального значення. При цьому такі критерії стосуються як нормативно-правових, так і індивідуально-правових заходів [7, с. 194].

Принцип пропорційності (співмірності) між обмеженнями прав і цілями визначає критерій допустимого втручання (впливу) держави під час здійснення суб'єктивних прав приватними особами. Під час здійснення оцінки правомірності та виправданості допустимих обмежень прав і свобод Європейський суд із прав людини послідовно вирішує чотири групи питань: 1) чи було оскаржуване обмеження (втручання) передбачене законом; 2) чи переслідувало воно одну з легітимних цілей, зазначених у Конвенції; 3) чи було воно «необхідним у демократичному суспільстві»; 4) чи було воно пропорційним до тієї правомірної мети, якої намагалися досягти [17, с. 161].

Питання пропорційності обмежень встановленої меті є оціночним і визначається в кожному випадку з урахуванням фактичних обставин. Межі застосування принципу співмірності (пропорційності) визначають основні цілі й засоби їх досягнення (заходи з реалізації), цінності і пріоритети, що становлять основу вибору тих чи інших засобів, а відтак – основні елементи методології зазначеного принципу. Критерієм межі застосування принципу співмірності (пропорційності) є взаємозв'язок прав та обов'язків. Принцип співмірності є універсальним і незмінним гарантом захисту основоположних прав і свобод людини за допомогою збалансованого обмеження таких прав і свобод та забезпечення гармонії в суспільстві. У такому разі співмірність є основою гармонійного правового регулювання відповідних відносин, що виключає довільність

(рос. «произвольность»), тобто відсутність зв'язку змісту норми із захищеними та обмежуваними інтересами, або з необхідною метою регулювання [6, с. 366–367].

Принцип пропорційності дає можливість встановлювати обмеження, які не вносять розлад у здійснення суб'єктивного цивільного права, надає можливість здійснюватись йому в гармонії із суспільними інтересами та правами інших осіб [18, с. 240].

Принцип пропорційності передбачає вибір розумних, найбільш ефективних заходів для досягнення мети і завжди застосовується в сукупності з принципом справедливості [19, с. 22]. Подібне застосування справедливості при поєднанні обмежень і мети суб'єктивного права вимагає, щоб під час встановлення обмежень було дотримано природи суб'єктивного цивільного права, що є пріоритетним порівняно з обмеженнями, оскільки останні є виключними. У цьому зв'язку «...під час встановлення обмежень має зберігатися суть суб'єктивного цивільного права, що здійснюється на розсуд особи, якщо це не йде в розріз із важливими суспільними інтересами та правами інших уповноважених осіб...» [18, с. 240].

За допомогою принципу пропорційності встановлюється баланс між публічним та приватними інтересами, для чого необхідно: а) визначити мету запровадження таких обмежень та встановити, чи є така мета легітимною; б) оцінити пропорційність здійснених обмежень меті, що переслідується.

Під час визначення мети запровадження обмежень та її легітимності слід враховувати, що якщо обмеження запроваджуються індивідуально-правовим актом, а також підзаконним нормативно-правовим актом, необхідно визначити, чи відповідають вони закону.

Перелік легітимних цілей, із метою досягнення яких дозволяється обмеження прав людини, визначений положеннями Конституції України про недопустимість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. ст. 13, 42, 64, 65, 67, 68).

Висновки. За таких обставин, надаючи оцінку пропорційності втручання в право власності, слід визначити, чи можливо досягти легітимної мети за допомогою заходів, які були б менш обтяжливими для прав та свобод заінтересованої особи. У разі, якщо обмеження є надмірними, відповідне втручання в право власності особи є не виправданим, а відтак – незаконним.

Список використаних джерел:

1. Майданик Р.А. Принцип пропорційності (співрозмірності) в цивільному праві України: поняття, межі, умови застосування / Р.А. Майданик // Юридична Україна. 2009. – № 11. – С. 47–55.
2. Погребняк С.П. Принцип пропорційності у судовій діяльності / С.П. Погребняк // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 2. – С. 49–55.
3. Погребняк С.П. Тест на пропорційність / С.П. Погребняк // Юрист України. – 2013. – № 2. – С. 5–10.
4. Євтушок Ю.О. Принцип пропорційності у практиці Конституційного Суду України / Ю.О. Євтушок // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 1. – С. 90–100.
5. Євтушок Ю.О. Принцип пропорційності у практиці судів загальної юрисдикції / Ю.О. Євтушок // Право і суспільство. – 2015. – № 4(3). – С. 9–14.
6. Дедов Д.И. Методология регулирования предпринимательских отношений с позиции принципа соразмерности / Теоретико-методологические проблемы права. – Выпуск 2 / Под общ. ред. М.Н. Марченко. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2007. – 390 с.
7. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С.П. Погребняк. – Харків, 2008. – 240 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
9. Oxford Dictionary of Law. – Oxford, 2009. – P. 432. Цит. за: Козачук М. Забезпечення свободи підприємницької діяльності за допомогою принципу пропорційності // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 6. – С. 58.
10. Цивільний процесуальний кодекс України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
11. Про судоустрій і статус суддів. Закон України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
12. Майданик Р.А. Пропорційність (співмірність) і право власності: доктрина і судова практика / Р.А. Майданик // Право власності: європейський досвід та українські реалії : Збірник доповідей і матеріалів Міжнародної конференції (м. Київ, 22–23 жовтня 2015 року). – К. : ВАІТЕ, 2015. – 324 с.

13. Перший Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_535.
14. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. – 2-ге вид. випр., допов. / Т.І. Фулей. – К., 2015. – 208 с.
15. Моніка Карсс-Фріск. Право на власність: питання імплементації статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини // Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О.Л. Жуковської. – К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. – С. 685–722.
16. Федорчук Д., Бредова Г. Особливості захисту прав інвесторів у практиці Європейського суду з прав людини / Д. Федорчук // Правничий часопис Донецького університету. – 2005. – № 2(14). – С. 41.
17. Варламова И. Верховенство права – базовый принцип европейской системы защиты прав человека / И. Варламова // Конституционное право. Восточноевропейское образование. – 2002. – № 3. – С. 161.
18. Мічурін Є.О. Обмеження майнових прав фізичних осіб (цивільно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Є.О. Мічурін. – К., 2009. – 464 с.
19. Дедов Д.И. Общеправовой принцип соразмерности и ограничение свободы предпринимательства / Д.И. Дедов // Вестник Московского ун-та: Серия 11, Право. – 2002. – № 6. – С. 22–28.

УДК 347.44+3.073.6]:378(477)

ДЗЮБЕНКО О.Л.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу поняття та ознак послуг вищої освіти в Україні як предмета договорів про надання послуг, з одного боку, та об'єкта ринку послуг вищої освіти, – з іншого. Водночас у статті проведена видова класифікація послуг вищої освіти в Україні на підставі аналізу та систематизації позицій вчених та норм чинного законодавства України.

Ключові слова: послуги вищої освіти в Україні, ринок послуг вищої освіти, класифікація послуг вищої освіти в Україні.

Статья посвящена анализу понятия и признаков услуг высшего образования в Украине как предмета договоров об оказании услуг, с одной стороны, и объекта рынка услуг высшего образования, – с другой. В то же время в статье проведена видовая классификация услуг высшего образования в Украине на основании анализа и систематизации позиций ученых и норм действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: услуги высшего образования в Украине, рынок услуг высшего образования, классификация услуг высшего образования в Украине.

This article analyzes the concept and characteristics of services of higher education in Ukraine as a subject of service contracts, on the one hand and the object market for higher education – on the other. However, in the article the species classification services of higher education in Ukraine on the basis of analysis and systematize positions of scientists and current legislation of Ukraine.

Key words: services of higher education in Ukraine, market for higher education services, classification services of higher education in Ukraine.

Вступ. На сучасному етапі розвитку Української держави потребує детального аналізу поняття послуг вищої освіти, які є предметом договорів про надання послуг та, водночас, об'єктом ринку послуг вищої освіти в Україні, що зумовлене зростанням ролі та значення вищої освіти в країні та відсутністю комплексного дослідження вказаного поняття.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз поняття та ознак послуг вищої освіти в Україні як предмета договорів про надання послуг, з одного боку, та об'єкта ринку послуг вищої освіти – з іншого, а також проведення класифікації послуг вищої освіти.

Дослідженню договорів про надання послуг присвятили свої праці чимало українських цивілістів, зокрема: Боброва Д.В., Борисова В.І., Дзера О.В., Красіліч Н.Д., Кройтор В.А., Кузнєцова Н.С., Лозінська С.В., Майданик Р.А., Стефанчук Р.О., Харитонов Є.О., Шевченко Я.М., Шишка Р.Б. та інші. При цьому поняття, ознаки та види послуг вищої освіти досліджували: Вельчева Н.І., Война Г.Г., Григанська С.В., Дарманський М.М., Огаренко В.М., Тищенко Г.А. та інші.

Результати дослідження. Освіта є однією з найважливіших сфер суспільства. Так, як вірно зазначає В. Куценко, послуга освіти – це товар особливого роду, який має не тільки ціну, що виражає його конкретну корисність для конкретного споживача на ринку, але і загальну корисність у вигляді безпосередньо накопичуваного людською цивілізацією наукового знання [1, с. 29].

У контексті досліджуваної тем, актуалізується необхідність дослідження поняття «послуги» в цілому та «послуг вищої освіти» зокрема.

Варто відзначити, що не лише серед цивілістів існує неоднозначне трактування послуги та її властивостей [2, с. 297]. Так, на думку Т.Є. Оболенської, виробництво послуг відрізняється від матеріально-речового виробництва значно більшою близькістю до кінцевого споживання благ. Виробництво багатьох видів послуг співпадає в часі і просторі з їх споживанням. Воно виступає в симбіозній формі «споживчого виробництва» як діяльності і, отже, не залишає дотикових результатів [3, с. 21]. Протилежну позицію стосовно розуміння послуги висловлює у своїй праці В. Євтушенко, оскільки трактує послугу як вид діяльності, робіт, у процесі виконання яких не створюється новий, раніше не існуючий матеріально-речовий продукт, але змінюється якість уже наявного, створеного продукту [4, с. 50]. Ф. Котлер, у свою чергу, стверджує, що виробництво послуг може бути, а може і не бути пов'язане з товаром в його матеріальному вигляді. Послуги, на думку останнього, неловимі, невіддільні від джерела, непостійні в якості і не зберігаються [5, с. 37]. Аналізуючи зазначені позиції вчених, можна зробити висновок, що результатом послуги є матеріально-речовий продукт, тобто річ, що належить до матеріального світу. Проте вказане твердження суперечить нормам чинного цивільного законодавства, оскільки послуга є предметом договорів про надання послуг, а робота, відповідно, – предметом договорів підряду.

Так, послуга як предмет договорів про надання послуг характеризується такими ознаками: послуга надається в процесі вчинення певних дій або здійснення певної діяльності виконавцем; послуга є нематеріальним благом; послуга безпосередньо пов'язана з особою виконавця послуги; послуга споживається (реалізується) в процесі її надання; результат послуги є немайновим та корисним; послуга задовольняє як особисті потреби замовника, так і потреби суспільства [2, с. 297].

У контексті досліджуваної теми варто акцентувати увагу на тому, що освітні послуги мають відповідати загальним ознакам послуг, але при цьому необхідно виділити ті ознаки, які притаманні саме послугам освіти та відмежовують їх від інших послуг, які надаються в різних сферах суспільного життя, зокрема: медичних, соціальних, фінансових, тощо.

Так, під ринком освітніх послуг І.О. Жарська та В.М. Неткова розуміють матеріальні взаємовідносини учасників навчального процесу: ті, хто навчаються, організації, які надають освітні послуги, а також фізичні і юридичні особи, які їх оплачують і якимось чином регламентують [6]. В.М. Огаренко, у свою чергу, акцентує увагу на тому, що багато хто розуміє освітню послугу саме як діяльність навчального закладу [7, с. 47]. При цьому Т. Петрова зазначає, що послуги освіти представляють собою систему знань, умінь і навичок, які використовуються з метою задоволення різноманітних освітніх потреб особистості, суспільства, держави [8, с. 5].

В. Александрова у своєму дослідженні акцентує увагу на ознаках освітніх послуг, серед яких виділяє такі: нематеріальний характер; невіддільність від суб'єкта надання; активну участь суб'єкта споживання в процесі надання послуги; неоднорідність і мінливість якості; інерційність у прояві корисного ефекту; централізованість надання; правова регламентованість; підвищена інтелектуальність [9, с. 156].

Вищезазначені підходи розуміння послуг у цілому та послуг вищої освіти зокрема надають можливість виокремити ознаки, притаманні саме досліджуваному поняттю. Так, на нашу думку, послуги вищої освіти характеризуються такими ознаками:

1) є нематеріальним благом, яке споживається (реалізується) в процесі його надання та регламентується законодавством України;

2) надаються вищими навчальними закладами різних форм власності, які створюються виключно з метою їх надання;

3) передбачають активну участь суб'єкта споживання в процесі надання послуги;

4) задовольняють як особисті потреби замовника (розвиток особистості, набуття відповідних знань, умінь, навичок з обраної спеціальності), так і всього суспільства, держави.

Проведений аналіз дозволяє навести дефініцію досліджуваного поняття. Так, під послугами вищої освіти варто розуміти регламентовану законодавством України діяльність вищих навчальних закладів, які надають систему знань, умінь і навичок споживачу з метою задоволення його особистих потреб, суспільства та держави.

Досліджуючи послуги вищої освіти, варто зазначити, що остання є, з одного боку, предметом договорів про надання послуг, а з іншого – об'єктом ринку послуг вищої освіти, оскільки ринок послуг вищої освіти слід розглядати як взаємовідношення учасників навчального процесу.

Як вірно зазначає І.Ф. Прокопенко, необхідною складовою функціонування ринку послуг вищої школи є наявність суб'єктів ринкових відносин, які, будучи економічно та юридично незалежними, можуть вступати в рівноправні партнерські відносини з приводу купівлі-продажу освітніх послуг. При цьому одні мають на меті одержання прибутку, інші – здобуття освіти. Особливістю даного ринку, як зазначає автор, є те, що споживачами певної освітньої послуги можуть виступати одночасно держава (в особі Міністерства освіти і науки України), різні підприємства, що приймають на роботу молодих спеціалістів, та приватні особи, що безпосередньо отримують освітню послугу [10, с. 10]. Так, ринок освітніх послуг вищої школи розкриває взаємовідносини сукупності економічних суб'єктів, об'єднаних єдиною метою надання й отримання професійної освіти, спрямованої на реалізацію економічних і соціальних інтересів особистості та суспільства [10, с. 5].

Виконавцями послуг вищої освіти є вищі навчальні заклади, які утворюються у формі державної, комунальної, приватної установи і працюють на засадах неприбутковості (ч. 1 ст. 26 Закону України «Про вищу освіту»). При цьому юридична особа (крім наукової установи) набуває статусу вищого навчального закладу з моменту отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності (ч. 2 ст. 26 Закону України «Про вищу освіту») [11].

Діяльність вищих навчальних закладів регулюють нормативно-правові акти різної юридичної сили, зокрема: Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р.; Постанова КМУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» від 30.12.2015 р. № 1187; Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, затверджені Наказом Міністерства освіти і науки України від 24.12.2003 № 847; Постанова КМУ «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах» від 9.08.2001 р. № 978 тощо.

Слід зазначити, що певні вимоги можуть встановлюватись і до замовників ринку освітніх послуг. Так, лише фізичні особи (громадяни України; іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах) мають право на здобуття вищої освіти, відповідно до ст. 4 Закону України «Про вищу освіту», тобто можуть бути замовниками освітніх послуг.

У зв'язку із цим законодавство висуває додаткові вимоги до навчальних закладів, що надають послуги вищої освіти іноземцям. До них належать:

1) наявність правової бази, що регламентує в'їзд іноземців в Україну з метою навчання, їх перебування в Україні та виїзд на батьківщину;

2) наявність системи набору на навчання іноземців (офіційні угоди з іноземними партнерами тощо);

3) наявність паспортно-візової служби для обслуговування іноземців (допускається обслуговування на підставі договорів);

4) наявність системи медичного обслуговування іноземців, страхування їх здоров'я;

5) наявність об'єктованих гуртожитків для проживання іноземців та служби безпеки (п. 3.1 Ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, затверджені Наказом Міністерства освіти і науки України від 24.12.2003 № 847) [12].

Проведений аналіз норм чинного законодавства України, праць відомих вчених щодо розуміння ними поняття та ознак послуг вищої освіти надав можливість сформулювати власне авторське визначення поняття «ринок послуг вищої освіти в Україні».

Так, під ринком послуг вищої освіти в Україні слід розуміти взаємовідносини учасників навчального процесу з приводу надання (отримання) послуг вищої освіти з метою задоволення економічних та соціальних інтересів учасників навчального процесу, суспільства та держави.

З метою всебічного аналізу поняття послуг вищої освіти актуалізується необхідність дослідження видів послуг вищої освіти.

Так, Г.А. Тищенко всі послуги, що надаються вищою школою, умовно розділяє на три великі групи. До першої групи теоретик відносить безпосередньо освітні послуги, що відповідають навчальним програмам і державним освітнім стандартам (навчання українських та іноземних студентів; отримання другої та наступної спеціальності; підготовка аспірантів і докторантів; навчання за індивідуальними планами тощо).

До другої групи, на думку автора, відносяться додаткові освітні послуги, які не передбачені відповідними освітніми програмами й державними стандартами, але які підвищують якість та ефективність основного освітнього процесу:

- 1) курси з підготовки до вступу у вищі навчальні заклади, з вивчення іноземної мови, підвищення кваліфікації, перепідготовки кадрів за новим фахом;
- 2) вивчення спеціальних курсів понад години програми певної дисципліни, передбаченої навчальним планом;
- 3) організація факультативів із навчання, які не може бути виконано в рамках державного стандарту;
- 4) виконання науково-дослідних робіт на замовлення підприємницьких структур і державних установ й організацій.

До третьої групи науковець відносить супутні послуги, що не відносяться безпосередньо до освітнього процесу, але сприяють задоволенню побутових і культурних потреб студентів і викладачів. До цих послуг належать діяльність з забезпечення студентів і викладачів харчуванням, проживанням, медичним і культурним обслуговуванням, надання побутових послуг, організації автомобільних стоянок тощо [13, с. 86].

Н. Спирина, у свою чергу, пропонує на ринку послуг вищої освіти розрізняються послуги з різною рентабельністю, а саме:

- 1) високорентабельні послуги, зміна цін на які веде до швидкого зростання пропозиції (курси перепідготовки, підготовки до ліцензування і т. ін.);
- 2) послуги середнього рівня рентабельності, де пропозиція пропорційна ціні (додаткова освіта, перша професійна освіта з економічних, гуманітарних та юридичних спеціальностей);
- 3) послуги з високими витратами, де пропозиція зростає лише при високому рівні ціни (технічні спеціальності, магістратура тощо) [14, с. 69].

Водночас варто зазначити, що, на нашу думку, ще одним критерієм класифікації послуг вищої освіти має бути оплатність послуг. Так, залежно від оплатності послуги вищої освіти слід поділяти на безоплатні та, відповідно, оплатні, причому останні передбачені виключно законодавством України.

Постанова КМУ України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» від 27.08.2010 р. № 796 встановлює перелік платних послуг у таких сферах: освітньої діяльності; наукової та науково-технічної діяльності; міжнародного співробітництва; охорони здоров'я, відпочинку, дозвілля, оздоровлення, туризму, фізичної культури та спорту; побутових послуг; житлово-комунальних послуг, а також інші платні послуги, зокрема: надання в оренду будівель, споруд, окремих тимчасово вільних приміщень і площ, іншого рухомого та нерухомого майна або обладнання, що тимчасово не використовується в освітній, навчально-виховній, навчально-виробничій, науковій діяльності, в разі, коли це не погіршує соціально-побутових умов осіб, які навчаються або працюють у навчальному закладі; друкування, копіювання, сканування, ламінування, запис інформації на носії; виробництво та реалізація продукції громадського харчування, організація її споживання; забезпечення оформлення атестатів доцента, професора, старшого наукового співробітника, свідоцтв про закінчення аспірантури, докторантури, інших документів про освіту та вчені звання, їх дублікатів в установленому законодавством порядку; забезпечення оформлення документів про освіту державного зразка в установленому законодавством порядку; здійснення заходів, пов'язаних із провадженням виставково-ярмаркової діяльності згідно із законодавством; розроблення, впровадження та обслуговування проектів мультимедійних аудиторій, конференц-залів, Інтернет-кафе тощо [15].

Водночас необхідно звернути увагу на те, що перелік платних послуг, які надаються в вищих медичних закладах освіти, встановлено Постановою КМУ України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» від 17.09.1996 р. № 1138. Так, до послуг, що надаються згідно з функціональними повноваженнями вищими медичними навчальними закладами та науково-дослідними установами, належать такі: отримання вищої медичної освіти у випадках, коли абітурієнт уже одержав вищу освіту з іншої спеціальності; навчання іноземних і вітчизняних студентів на умовах контракту з фізичними та юридичними особами в межах ліцензованого обсягу підготовки; поглиблене навчання окремих предметів понад обсяг навчального плану, вивчення різних напрямів нетрадиційної медицини; надання послуг по легалізації документів про медичну (фармацевтичну) освіту, проведення наукової та науково-технічної експертизи тощо [16].

Досліджуючи особливості договорів про надання послуг, особливу увагу слід звернути на те, що в договорі можуть бути передбачені як основні послуги, так і додаткові. Так, відповідно до п. 8 ч. 2 ст. 32 Закону України «Про вищу освіту» вищі навчальні заклади мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування, в тому числі мають право надавати додаткові освітні та інші послуги відповідно до законодавства [11].

Таким чином, можна стверджувати, що розмежування послуг вищої освіти в Україні можна проводити за критерієм їх важливості на основні та, відповідно, додаткові. Безсумнівно, додаткові послуги є оплатними, а порядок їх надання регулюється чинним законодавством.

Так, керівники вищих навчальних закладів, відповідно до п. 2 Наказу МОН України №166 від 19.02.2015 р. «Про деякі питання оприлюднення інформації про діяльність вищих навчальних закладів», зобов'язані забезпечувати розміщення інформації, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню на офіційних веб-сайтах вищих навчальних закладів про надання додаткових освітніх послуг [17]. Наприклад, у Національному університеті водного господарства та природокористування відповідно до Наказу «Про затвердження положення про надання додаткових платних послуг у Національному університеті водного господарства та природокористування» від 16.02.2016 р. № 57 встановлений перелік платних послуг у сфері освітньої діяльності; у сфері наукової та науково-технічної діяльності; у сфері міжнародного співробітництва; у сфері охорони здоров'я, відпочинку, дозвілля, оздоровлення, туризму, фізичної культури та спорту; у сфері побутових послуг; у сфері житлово-комунальних послуг; інші послуги [18].

Висновки. Дослідження позицій відомих вчених щодо розумінні ними поняття та ознак послуг вищої освіти в Україні дозволило сформулювати власне авторське визначення поняття послуг вищої освіти в Україні, а також через призму аналізу ознак послуг як предмета договору про надання послуг виокремити ознаки, притаманні саме послугам вищої освіти. З'ясовано, що послуги вищої освіти є предметом договорів про надання послуг та, водночас, об'єктом ринку послуг вищої освіти, під яким слід розуміти взаємовідносини учасників навчального процесу з приводу надання (отримання) послуг вищої освіти з метою задоволення економічних та соціальних інтересів учасників навчального процесу, суспільства та держави. При цьому розглянуті нормативно-правові акти, які регулюють діяльність учасників ринку послуг вищої освіти в Україні, тобто виконавців та, відповідно, замовників. У статті проводиться видова класифікація послуг вищої освіти в Україні за різними критеріями, зокрема: залежно від рентабельності послуги вищої освіти поділяються на високорентабельні послуги, послуги середнього рівня рентабельності та послуги з високими витратами; залежно від оплатності, послуги вищої освіти слід поділяти на безоплатні та, відповідно, оплатні; залежно від важливості послуг вищої освіти доцільно розрізняти основні та, відповідно, додаткові послуги вищої освіти, які завжди є оплатними.

Список використаних джерел:

1. Данилишин Б. Ринок освітніх послуг: основні тенденції та шляхи модернізації / Б. Данилишин, В. Куценко // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 8. – С. 28–34.
2. Дзюбенко О.Л. Особливості та види договорів про надання послуг / О. Л. Дзюбенко // Митна справа. – 2012. – № 6(84). – С. 294–299.
3. Оболенська Т.Є. Маркетинг у сфері освітніх послуг [Текст] : автореф. дис. док. ек. Наук : 08.06.02. / Т.Є. Оболенська. – Харків, 2002. – 31 с.
4. Євтушенко В. Маркетинг освітніх послуг у системі вищої освіти України / В. Євтушенко, Н. Бутенко // Вища освіта України. – 2004. – № 3 – С. 49–55.
5. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент / Ф. Котлер : пер. с англ. – СПб. : Питер, 1998. – 644 с.
6. Жарська І.О. Сучасний стан і тенденції ринку освітніх послуг в Україні: статистичні

оцінки / І.О. Жарська, В.М. Неткова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2404/1B8.pdf>.

7. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг: [монографія] / В.М. Огаренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.

8. Петрова Т. Ринок освітніх послуг і ринок праці: проблеми взаємозв'язку і взаємодії / Т. Петрова // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 4. – С. 3–18.

9. Александров В. Освітня послуга: суть та моделі якості / В. Александров // Освіта і управління. – 2006. – №1(9). – С. 156–164.

10. Прокопенко І.Ф. Розвиток і модернізація ринку послуг вищої освіти в Україні / І.Ф. Прокопенко // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «Економіка» – 2013, вип. 13. – С. 5.

11. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Голос України. – 2014. – № 148.

12. Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти : затв. Наказом Міністерства освіти і науки України від 24 грудня 2003 р. № 847. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 3. – Ст. 154.

13. Тищенко Г.А. Особенности и классификация услуг высшего профессионального образования / Г.А. Тищенко // Вестник ХГАЭП. – 2010. – № 2(47). – С. 83–88.

14. Спирина Н.А. Брендинг образовательных услуг: понятие, особенности, основные элементы / Н.А. Спирина // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. – 2009. – № 7. – С. 68–73.

15. Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 67. – Ст. 2410.

16. Перелік платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-%D0%BF/>.

17. Про деякі питання оприлюднення інформації про діяльність вищих навчальних закладів : затв. Наказом МОН України від 19 лютого 2015 р. № 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://onua.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2668&Itemid=712&lang=uk.

18. Положення про надання додаткових платних послуг у Національному університеті водного господарства та природокористування : затв. Наказом Національного університету водного господарства та природокористування від 16 лютого 2016 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nuwm.edu.ua/publicchna-informacija/finansi/dodatkov-i-osvitni-poslughi>.

УДК 347.238.31

ЗАДОРЖНА А.П.

НАСЛІДКИ ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ПІДСУДНОСТІ ЦИВІЛЬНИХ СПРАВ

У статті піднімається питання процесуальних наслідків порушення правил підсудності цивільних справ та їх реалізація в практичній площині.

Ключові слова: підсудність, позивач, відповідач, цивільна справа, позовна заява.

В статье поднимается вопрос процессуальных последствий нарушения подсудности гражданских дел и их реализация в практической плоскости.

Ключевые слова: подсудность, истец, ответчик, гражданское дело, исковое заявление.

The article raises the question of the procedural consequences of the violation of rules of jurisdiction in civil cases and its realization in the practical field.

Key words: jurisdiction, plaintiff, defendant, civil case, claim.

Вступ. Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Це право, зокрема, передбачає, що кожна особа має право на розгляд і вирішення її цивільної справи тим судом, до повноважень якого вона належить (уповноваженим судом). На практиці доволі часто трапляються випадки, коли позивач звертається до суду, що не має повноважень розглядати відповідну цивільну справу. Порушення правил підсудності призводить до того, що особа позбавляється можливості розгляду її справи саме в уповноваженому суді як «суді, встановленому законом».

Однак, якщо цивільна справа не підсудна суду, якому була направлена позовна заява (заява), то можливі такі процесуальні наслідки: виноситься ухвала про повернення позовної заяви (заяви) особі, яка її подала; виноситься ухвала про передачу цивільної справи до того суду, якому вона була підсудна; скасування рішення суду в цивільній справі; продовження розгляду цивільної справи.

Постановка завдання. В статті йтиме мова про процесуальні аспекти вищевказаних процесуальних наслідків та їх застосування на практиці з метою оперативного вирішення цивільних справ.

Результати дослідження. Отже, розглянемо вищевказані процесуальні наслідки більш детально.

Винесення ухвали про повернення позовної заяви (заяви) особі, яка її подала до суду, виступає одним із найбільш поширених процесуальних наслідків недотримання правил підсудності цивільної справи на практиці. Так, статтею 115 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України встановлено: якщо суддя, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, встановить, що справа не підсудна цьому суду, заява повертається позивачеві для подання до належного суду, про що затверджується ухвала.

Оскільки на стадії порушення цивільної справи не передбачено проведення судового засідання та безпосереднього спілкування суду з учасниками процесу, особа, яка звертається до суду та суддя спілкуються документально. Суд, направляючи ухвали, дає заявнику інформацію щодо виникнення проблем з питань підсудності, у зв'язку із зверненням до суду. Саме цікаве те, що відповідно до чинного закону, суддя не зобов'язаний вказувати у тексті ухвали про повернення позовної заяви у зв'язку з непідсудністю справи суду та зазначати належний суд, до якого заявнику потрібно було би звернутися з самого початку. Вказана ситуація отримує критику в доктрині цивільного процесу, відповідно до якої суд повинен вказувати позивачу (заявнику), до якого суду він повинен звернутися. Так, О.В. Колісник вказує, що «слід було б зобов'язати суд

визначати в ухвалі про відмову у відкритті провадження або про повернення заяви той належний суд, до якого особі необхідно звернутися, як це зазначено у ч. 2 ст. 206 ЦПК, – адже відповідно до неї суд має повідомити заявникові, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд справи, якщо провадження в ній закривається з підстав, визначених п. 1 ч. 1 ст. 205 ЦПК» [1, с. 48-49]. Інакша ситуація зумовлює створення перепон у реалізації права на доступ до правосуддя в сфері цивільної юрисдикції.

Відносно недавно у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 1497 щодо удосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів. В пояснювальній записці автори законопроекту зазначають, що він спрямований на реформування судоустрою з метою покращення доступності правосуддя, зміцнення незалежності суддів, приведення системи правосуддя у відповідність до потреб суспільства та європейських стандартів. Так, з метою покращення доступу до справедливого суду встановлено механізм, який не дає суду можливості повернути заяву через непідсудність чи неналежність до юрисдикції суду – суд, який отримав заяву, повинен буде сам передати її за належністю. Тому обов'язок правильно визначити юрисдикцію та підсудність справи буде перекладено із позивачів на суди [2].

Наразі судова практика вказує, що судді по-різному виносять ухвали про повернення позовної заяви відповідачу, у зв'язку із непідсудністю цивільної справи суду. У багатьох випадках суддя виносить ухвалу про повернення позовної заяви (заяви) у зв'язку з непідсудністю цивільної справи суду без вказівки у змісті ухвали на той конкретний суд, до якого особі потрібно звертатися [3]. В інших випадках суддя чітко не вказує конкретний суд, до якого особі треба було би звернутися з самого початку, але із змісту ухвали можна самому здогадатися, оскільки вказується адміністративна територія, що виступає місцем реєстрації проживання чи перебування відповідача («судом встановлено, що, згідно з вказаною в позовній заяві адресою, відповідач проживає у с. Бобівці Сторожинецького району Чернівецької області, а тому дана справа Шевченківському районному суду м. Чернівці не підсудна») [4]. Також існують випадки, коли суддя, встановивши недотримання правил підсудності, прямо в тексті ухвали про повернення позовної заяви вказує конкретний суд, куди з цією заявою особі треба було одразу звернутися («судом встановлено, що нерухоме майно, а саме квартира, яку має намір поділити позивачка, знаходиться за адресою АДРЕСА_1, а тому дана справа підлягає розгляду в Першотравневому районному суді м. Чернівці») [5].

На нашу думку, не варто зобов'язувати суд, при порушенні правил підсудності, вказувати той суд, до якого особі слід подавати позовну заяву. По-перше, із поданих заявником документів не завжди інформація, на підставі якої можна визначити належний суд, може бути доступною судді. По-друге, особа може змінити вимоги або осіб на стороні відповідача, що приведе до зміни підсудності. Не випадково ч. 5 ст. 121 ЦПК України передбачає, що повернення позовної заяви не перешкоджає повторному зверненню із заявою до суду, якщо перестануть існувати обставини, що стали підставою для повернення заяви (наприклад, відповідач міг переїхати на територію юрисдикції суду, до якого особа раніше вже зверталася).

Вважаємо, що у цій ситуації суддя повинен керуватися суддівським розсудом та, виходячи із конкретних обставин справи, дивитися, чи є можливість точно встановити належний суд за поданою заявою, чи ні. Якщо є, він повинен вказати дану інформацію, аж до визначення поштової адреси суду, щоб заявник знав, куди йому звертатися із позовною заявою (заявою). Так, наразі пересічним громадянам важко визначити територіальну підсудність цивільних справ у районах проведення АТО. З цього приводу було видано Розпорядження Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про визначення територіальної підсудності цивільних справ та кримінальних проваджень, підсудних місцевим загальним судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції» [6]. На практиці зустрічаються випадки, коли суди чітко визначають належний суд, з врахуванням даного Розпорядження. Зокрема, «територіальна підсудність цивільних справ Тельманівського районного суду Донецької області визначена Приморському районному суду Запорізької області. Заявниці ОСОБА_2 необхідно з даною заявою про видачу судового наказу звернутись до Приморського районного суду Запорізької області, розташованого за адресою: 72100, Запорізька область, Приморський район, м. Приморськ, 6» [7].

Якщо такої можливості для визначення належного суду немає, то в змісті ухвали про повернення позовної заяви (заяви) суддя повинен утриматися від таких рекомендацій позивачу (заявнику).

Виходячи із того, як наразі сформульовані правила родової підсудності цивільних справ у діючому ЦПК України, помилка із визначення належного суду по цьому виду підсудності на практиці немає. Ось чому в основному допускаються помилки при визначення належного суду,

пов'язані з порушенням правил територіальної підсудності. Проте незалежно від того, чи були виявлені помилки на етапі звернення до суду стосовно територіальної або родової підсудності, суди повинні однаково реагувати на такі процесуальні порушення та виносити ухвалу про повернення позовної заяви. Ст. 115 ЦПК України такий наслідок не диференціює залежно від виду підсудності. Тому важко погодитися із Н.М. Бессараб, яка вказує, що при виявленні порушень правил предметної підсудності суддя повинен відмовити у відкритті провадження в цивільній справі, оскільки заява не підлягає розгляду в судах у порядку цивільного судочинства [8, с. 162-163]. Порушення правил підсудності, навіть родової, не створює непереборних умов звернення до суду, як, наприклад, порушення правил цивільної юрисдикції. Ухвала про відмову у відкритті провадження у справі не дає особі повторно звернутися із даною ухвалою до суду. В той час, як ухвала про повернення позовної заяви такої можливості не позбавляє.

Винесення ухвали про передачу цивільної справи до того суду, якому вона була підсудна виступає другим процесуальним наслідком порушення правил підсудності в цивільному процесі.

Як правило, судді правильно визначають дотримання правил підсудності в цивільній справі на етапі відкриття провадження по ній. В подальшому вони до цього питання більше не повертаються. Але не слід забувати, що судді також люди, яким властиво помилятися, особливо суддям-початківцям. Тому на практиці не рідко виникає ситуація, коли суддя відкрив провадження в цивільній справі, думаючи, що порушення правил підсудності не було, але потім усвідомить свою помилку. Інколи в цьому судді може допомогти розібратися процесуальна активність сторони відповідача або його представника, який може вказати на таку помилку судді в попередньому чи судовому засіданні. Не завжди такі процесуальні порушення стаються через помилку судді, може мати місце банальна неповнота інформації, надана з боку позивача (заявника), яка не дала можливість судді адекватно оцінити порушення правил підсудності [9]. В будь-якому разі, незалежно від того, хто був ініціатором вказівки на порушення правил підсудності, розгляд цивільної справи у суді, що допустив таку помилку, забороняється. Саме тому суддя повинен винести ухвалу суду, якою передає цивільну справу на розгляд до належного суду. Але на практиці буває, що постанову виносять помилково [10].

Отже, в порівнянні з першим процесуальним наслідком, де позовна заява (заява) при порушенні правил підсудності повертається позивачеві (заявнику), в цьому випадку такого не стається. Якщо така помилка була виявлена вже після відкриття провадження у цивільній справі, суд повинен самостійно визначити належний суд для розгляду даного правового спору чи іншого юридичного питання та направити туди всі матеріали. Даний процесуальний наслідок настає незалежно від того, який вид підсудності було порушено: родову чи територіальну. Тому знову не можемо погодитися з Н.М. Бессараб, яка вказує, що при виявленні порушення правил предметної підсудності після відкриття провадження у справі, суддя виносить ухвалу про її закриття [8, с. 163]. Дана ухвала не дає можливості повторно звернутися до суду з цією же вимогою. Саме тому, слідуючи правилам ЦПК України, суд повинен винести ухвалу про передачу цивільної справи до належного суду, при виявленні порушення правил родової підсудності після відкриття провадження у справі.

Якщо б суддя не міг застосувати такий механізм, як передача помилково відкритої цивільної справи до належного суду, він, таким чином, порушив би ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка передбачає право особи на суд, встановлений законом.

Якщо порушення правил підсудності цивільних справ виявлять після відкриття провадження, можливість винести ухвалу суду про передачу цивільної справи пов'язується з наявністю певної умови: її судовий розгляд не повинен початися. Якщо судовий розгляд цивільної справи вже почався, виносити подібного роду ухвалу в цій ситуації забороняється.

Невирішеним питанням є ситуація, коли виявлено після відкриття провадження у справі порушення правил підсудності по вимозі, на яку поширюються випадки альтернативної підсудності. Як в такому разі слід вчинити суду? До якого із кількох можливих судів йому слід пересилати цивільну справу? Відповідь на дане питання можна знайти в узагальненні судової практики. Так, у постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» вказано: «якщо після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що заяву було прийнято з порушенням правил підсудності, суд не має права розглядати справу і зобов'язаний передати її на розгляд до суду, якому вона підсудна за законом <...>. У цьому випадку, якщо для справи встановлено альтернативну підсудність (стаття 110 ЦПК України), то справа передається до одного із судів, якому вона підсудна, за вибором позивача»

(п. 46) [11]. Виходить, що суддя для вирішення цього питання повинен залучати в судові засідання позивача, щоби почути його думку з приводу вибору належного суду. Але якщо позивач не з'явиться або взагалі буде проти такої ухвали, то що робити суду в такому разі? Суд повинен вибрати належний суд самостійно, але із врахуванням інтересів позивача. Адже правила альтернативної територіальної підсудності були придумані в інтересах саме позивача, на протидію загальній територіальній підсудності, яка побудована в інтересах відповідача.

Скасування рішення суду в цивільній справі у зв'язку із порушенням правил підсудності в цивільному процесі виступає одним із найбільш серйозних процесуальних наслідків, порівняно із попередніми. Справа у тому, що у цьому випадку все, що було зроблено судом першої інстанції в цивільній справі, нівелюється та її розгляд слід починати повторно з самого початку. Такий наслідок найбільше затягне розгляд цивільної справи.

Взагалі в доктрині цивільного процесу даний процесуальний наслідок порушення правил підсудності найбільше викликає дискусій, розділяючи науковців на три групи. Одні науковці переконані в тому, що порушення правил підсудності за будь-яких умов повинно тягнути скасування судового рішення. Воно повинно виступати безумовною підставою для цього [12, с. 452-457]. Деякі із науковців цієї групи переконані, що подібний наслідок слід застосовувати тільки в тому випадку, якщо судові рішення не набрали законної сили [13, с. 8]. Друга група науковців вважають, що судові рішення, винесені з порушенням правил підсудності, слід безумовно скасовувати, якщо були порушені правила родової підсудності та виключної територіальної підсудності. У всіх інших випадках судові рішення треба скасовувати, якщо порушення правил підсудності привело до неправильного вирішення справи [14, с. 487-489; 15, с. 35]. Третя група науковців вважає, що порушення правил підсудності може бути підставою для скасування судових рішень тільки в тому разі, якщо це призвело до неправильного вирішення цивільної справи [16, с. 485; 17, с. 10-12].

Вважаємо, що найбільш правильною є точка зору науковців третьої групи, оскільки перевага повинна мати та ситуація, що цивільна справа була вирішена обґрунтовано та законно.

Аналіз українського цивільного процесуального законодавства показує, що розгляд судом справи із порушенням будь-якого виду підсудності, як правило, не може сам по собі бути підставою для скасування судового рішення. Як зазначено у ч. 2 ст. 308 і ч. 2 ст. 337 ЦПК України, не може бути скасоване правильне по суті і справедливе рішення суду з одних лише формальних міркувань. У ч. 3 ст. 308 ЦПК України серед підстав застосування повноважень судом апеляційної інстанції вказано, що порушення норм процесуального права можуть бути підставою для скасування або зміни рішення, якщо це порушення призвело до неправильного вирішення справи. В той час як ч. 2 ст. 338 ЦПК України зазначається, що підставою для скасування судових рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи на новий судовий розгляд є порушення норм процесуального права, що унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи.

Отже, обидва повноваження судів різноманітних інстанцій щодо порушення норм цивільного процесуального права можна застосувати тільки за наявності однієї умови: таке порушення призвело до неправильного вирішення справи. Оскільки підсудність в цивільному процесі визначається тільки процесуальним законом, його порушення також може бути підставою для застосування таких повноважень судами різноманітних інстанцій. Але тільки за наявності однієї умови: неправильного вирішення справи.

Проте, нажаль, в Україні сформувалася практика, за якої при порушенні правил підсудності (особливо виключної) суди вищестоящих інстанцій скасовують рішення суду, виносять нові, яким відмовляють у задоволенні позову. Але ніде, при цьому, не вказують, в чому полягає неправильність вирішення справи, тобто не перевіряють їх обґрунтованість та законність з точки зору матеріального права, а тільки говорять про порушення норм цивільного процесуального права щодо визначення підсудності цивільної справи. Таких випадків у Єдиному державному реєстрі судових рішень надзвичайно багато [18]. Так, в одній цивільній справі позивач вимагав стягнути орендну плату за користування земельною ділянкою на підставі договору оренди та неустойку. Справу розглянув Вільногірський міський суд Дніпропетровської області 1 грудня 2010 р., який позов задовольнив. Апеляційна інстанція це рішення скасувала та винесла нове, яким відмовила у задоволенні позову, оскільки справа була вирішена з порушенням правил виключної підсудності. Спір між сторонами виник з приводу земельної ділянки, яка знаходиться на території Верхньодніпровського району Дніпропетровської області, а тому таку справу мав розглядати Верхньодніпровський районний суд Дніпропетровської області по місцю знаходження ділянки.

Касація з таким висновком апеляції не погодилася, оскільки порушення норм процесуального права можуть бути підставою для скасування або зміни рішення, якщо це порушення призвело до неправильного вирішення справи. Всупереч вимогам ч. 1 ст. 303 ЦПК України, під час розгляду справи суд апеляційної інстанції не перевіряв законність та обґрунтованість рішення суду першої інстанції, а тільки прийшов до помилкового висновку про те, що порушення правил виключної підсудності саме по собі є підставою для скасування рішення суду першої інстанції і ухвалення нового рішення про відмову в задоволенні позову [19].

Ось чому варто погодитися із деякими авторами, які вказують, що критерій застосування такої підстави до скасування судових рішень як «неправильне вирішення справи» надто розмитий і не зовсім прозорий для оцінки судового рішення [20, с. 550-551].

Продовження розгляду і вирішення цивільної справи виступає ще одним процесуальним наслідком при встановленні порушення правил підсудності в цивільному процесі.

Аналіз ЦПК України показує відсутність будь-яких процесуальних наслідків виявлення порушення правил підсудності цивільної справи після початку її судового розгляду, які пов'язані із створенням перепон у її розгляді. Таку справу не можна ні закрити, ні залишити позов (заяву) без розгляду, оскільки ст. 205 та ст. 206 ЦПК України містять вичерпний перелік підстав для вчинення таких процесуальних дій. Серед підстав закриття провадження у справі вказується на неможливість розгляду справи в порядку цивільного судочинства. Але неподсудність цивільної справи суду там не згадується.

Мало того, в ч. 4 ст. 116 ЦПК України чітко вказано, що забороняється передавати до іншого суду справу, яка розглядається судом, за винятком випадків, встановлених цим Кодексом. Таким чином, якщо порушення правил підсудності цивільної справи виявлено після початку судового розгляду, суд зобов'язаний розглянути таку справу і винести рішення у ній. Якщо рішення у цивільній справі буде правильним, то її розгляд із порушенням правил підсудності не призведе до жодних негативних наслідків. Саме цим і відрізняється даний процесуальний наслідок від попереднього, де нами аналізувалося порушення правил підсудності, яке зумовлює скасування судових рішень у ній. Справа у тому, що в цій ситуації порушення правил підсудності виявляється судом вищестоящих інстанцій: апеляційної чи касаційної. А у випадку такого наслідку як продовження розгляду і вирішення цивільної справи порушення правил підсудності виявляється судом першої інстанції, але він вже нічого не може в цій ситуації зробити. Не може зробити, оскільки законодавець забороняє передавати на розгляд іншого суду цивільну справу, судовий розгляд якої вже почався.

Продовження розгляду цивільної справи як процесуальний наслідок при виявленні порушення правил підсудності цивільної справи, судовий розгляд якої вже почався, взагалі нормативно в чинному ЦПК України не виписано. Про нього можна дізнатися тільки з логічного аналізу змісту ч. 4 ст. 117 ЦПК України: «забороняється передавати до іншого суду справу, яка розглядається судом». Раз забороняється передавати, в такому випадку розгляд такої справи, де було встановлено порушення правил підсудності продовжується.

Продовження судового розгляду цивільної справи при порушенні правил підсудності зумовлено недопущенням затягнення у її вирішенні. В даному разі законодавець виходить із того припущення, що навіть той суд, в якому вже триває судовий розгляд цивільної справи, зможе її правильно розглянути. Раз так, то з метою недопущення ще іншого процесуального порушення – порушення строків її розгляду – дану справу потрібно завершувати розглядати в суді, що відкрив у ній провадження.

Всі процесуальні наслідки порушення правил підсудності оформляються документально: виноситься судом ухвала відповідного змісту. Було б дуже добре, якби і у випадку встановлення порушення правил підсудності у справі, судовий розгляд якої почався, суд першої інстанції виносив хоча б усну ухвалу, фіксуючи на технічний запис судового засідання такий цивільний процесуальний факт як встановлення судом порушення правил підсудності. Це важливо, оскільки у такому випадку не можна було би посылатися на порушення судом норм цивільного процесуального права щодо визначення належного суду в цивільній справі та застосування такого процесуального наслідку як скасування судового рішення у справі. Ставити у провину суду те, що йому було прямо заборонено вчиняти законодавцем, неможливо.

На нашу думку, є можливість у певній мірі удосконалити застосування такого наслідку, як продовження розгляду цивільної справи при порушенні правил підсудності.

Найбільш поширеною проблемою у сфері цивільного судочинства, що виникає на практиці, є тривалі строки розгляду цивільних справ. Багато цивільних процесуальних механізмів націлені на їх вирішення. Так, у I півріччі 2016 року на розгляді місцевих судів перебувало майже

674 тис. позовних заяв, скарг, подань, клопотань, судових доручень та справ, що розглядаються в порядку цивільного судочинства (справ позовного провадження майже 430 тис.). Кількість справ і матеріалів, розглянутих у порядку цивільного судочинства (з урахуванням повернутих, у прийнятті або у відкритті провадження за якими відмовлено, залишено без розгляду), становить майже 466,4 тис., або 69,2% загальної кількості справ і матеріалів, що знаходились на розгляді. Із порушенням процесуальних строків, установлених ЦПК, у порядку цивільного судочинства розглянуто 20,7 тис. справ позовного і окремого провадження, або 6,5% загальної кількості розглянутих справ [21]. Отже, чисельність цивільних справ, розглянутих із порушенням встановлених строків, доволі істотна. Одною з можливостей, як зменшити таку кількість цивільних справ, є розширення підстав для такого процесуального наслідку, як продовження розгляду цивільної справи при порушенні правил підсудності.

Вважаємо, якщо позовна заява (заява) була подана із порушенням загальної територіальної підсудності або альтернативної територіальної підсудності, і цей факт буде встановлено на етапі звернення до суду, суд не повинен виносити ухвалу про повернення позовної заяви (заяви), а призначити цивільну справу до розгляду в попередньому засіданні. Якщо від відповідача надійде заперечення, де він вкаже на порушення правил територіальної підсудності, суд повинен переслати цивільну справу з матеріалами до належного суду своєю ухвалою. Якщо до проведення попереднього засідання заперечення такого змісту не надійде, суддя повинен у попередньому засіданні чітко пояснити відповідачеві про порушення територіальної підсудності та його праві вимагати перенесення розгляду цивільної справи у суд, який визначений законом. Якщо відповідач виявить таке бажання, суд ухвалою передає цивільну справу належному суду. Якщо таке бажання виявлено не буде, суд повинен продовжити розгляд цивільної справи. Суд також повинен продовжити розгляд цивільної справи, якщо від відповідача надійде клопотання про розгляд справи без його участі, тобто особа проігнорувала факт порушення правил територіальної підсудності. Таким чином, досягається значна економія в часі розгляду цивільної справи, у випадку відсутності бажання у відповідача перенести розгляд цивільної справи та/або наявності бажання розглянути її без його участі.

Подібним чином вітчизняний суд у сфері цивільного процесу вчиняє при порушенні строків позовної давності при зверненні до суду. Так, якщо суд при отриманні позовної заяви побачить пропуск строків позовної давності, він не повинен відмовляти у відкритті провадження (п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції») [22]. Цивільна справа призначається до розгляду, якщо відповідачем не буде вказано на пропуск строку позовної давності, суд повинен розглянути цивільну справу. Якщо відповідач вкаже на пропуск такого строку, що можливо зробити тільки в суді першої інстанції [23], суд закриває провадження у справі. Отже, діюче законодавство знає випадки порушення передумов права на позов, які не є перепорою у розгляді цивільної справи, до тих пір, поки на них не вкаже зацікавлена сторона справи.

Не слід забувати, що законодавець загальну територіальну підсудність встановив в інтересах відповідача, альтернативну – в інтересах позивача. Якщо вони, знаючи про можливі варіанти своєї поведінки, відповідно до вказаних видів територіальної підсудності, все одно наполягають на розгляді справи у певному суді, навіщо ж їм у такому разі заважати?

Недоцільно застосовувати такий наслідок порушення правил загальної територіальної або альтернативної підсудності при порушенні правил виключної підсудності чи підсудності декількох пов'язаних між собою справ. У випадках виключної підсудності розгляд справи більш обґрунтовано буде проведено тим судом, який визначений законом. А у випадку підсудності декількох пов'язаних між собою справ усунеться можливість одночасного винесення суперечливих рішень. Саме тому подібний процесуальний наслідок слід застосовувати тільки при порушенні правил загальної територіальної підсудності чи альтернативної.

Висновки. Якщо правила підсудності цивільної справи не були дотримані, залежно від етапу її розгляду, можливі чотири процесуальні наслідки: повернення заяви (позовної заяви); передача цивільної справи до іншого суду; скасування судового рішення у справі; продовження її розгляду. Повернення заяви настає в тому разі, якщо порушення правил підсудності було виявлено на етапі звернення до суду. Повертаючи заяву, суддя повинен самостійно визначити належний суд з надісланих йому матеріалів, там, де це є можливим. При виявленні порушення дотримання правил підсудності після відкриття провадження у справі, але до початку її судового розгляду, справа передається іншому належному суду. Якщо в цьому випадку буде встановлено зловживання особою правом на звернення до суду, на заявника слід покласти фінансові санкції: оплата затрат, пов'язаних з якою до суду, що передає справу протилежної сторони та її представника

незалежно від результатів вирішення справи; оплата затрат, пов'язаних з пересиланням цивільної справи із одного суду до іншого. Скасування судового рішення в цивільній справі у зв'язку з порушенням правил підсудності можливо тільки в тому випадку, якщо цивільна справа не була вирішена правильно. Нами не підтримується ідея щодо безумовного скасування судового рішення при порушенні правил підсудності (Л.А. Гресь, Г.Л. Осокіна, М.А. Рожкова тощо), оскільки при обґрунтованому та законному вирішенні цивільної справи вже не важливо, який суд виніс кінцеве рішення. Продовження розгляду цивільної справи в суді, де було виявлено порушення правил підсудності як процесуальний наслідок, можливий в тому разі, якщо розгляд цивільної справи по суті вже розпочався. Враховуючи історичний та зарубіжний досвід, вважаємо, що суд, при порушенні правил загальної територіальної підсудності та правил альтернативної підсудності, не повинен виносити ухвалу про повернення заяви чи про передачу цивільної справи за підсудністю, якщо на цей факт не буде звернена увага протилежної сторони.

Список використаних джерел:

1. Колісник О.В. Суд як суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.03 / Колісник Олена Вікторівна; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 224 с.
2. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів: проект закону України № 1497 від 17 грудня 2014 року // База даних «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52976#ui-tabs-2
3. Ухвала Козятинського міськрайсуду Вінницької області від 23 вересня 2011 року в цивільній справі № 2о-110 / 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18732119>
4. Ухвала Шевченківського районного суду м. Чернівці від 26 жовтня 2011 року в цивільній справі № 2-2648/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21201710>
5. Ухвала Шевченківського районного суду м. Чернівці від 9 серпня 2012 року в цивільній справі № 2-2031/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26157983>
6. Про визначення територіальної підсудності справ: Розпорядженням Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 2710/38-14 від 2 вересня 2014 року // База даних «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2710740-14>
7. Ухвала Іллічівського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 2 грудня 2015 року в цивільній справі № 2-н/264/1332/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54031251>
8. Бесараб Н.М. Юрисдикція та підсудність цивільних справ: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.03 / Бесараб Нагала Миколаївна; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2015. – 208 с.
9. Ухвала Оболонського районного суду міста Києва від 10 серпня 2011 р. в цивільній справі № 2-4476/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18649085>
10. Постанова Петропавлівського районного суду Дніпропетровської області від 23 січня 2013 р. в цивільній справі № 0432/2809/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29288894>
11. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ України № 3 від 1 березня 2013 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>
12. Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : [монография]. – М.: Проспект, 2010. – 576 с.
13. Гресь Л.А. О значении правильного определения подсудности гражданского дела / Л.А. Гресь // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – №3. – С. 5-8.
14. Осокіна Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть / Г.Л. Осокіна. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2008. – 752 с.

15. Рожкова М.А. Договорное право: соглашения о подсудности, международной подсудности, примирительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое соглашения / [М.А. Рожкова, Н.Г. Елисеев, О.Ю. Скворцов] ; под ред. М.А. Рожковой. – М. : Статут, 2008. – 525 с.
16. Елисеев Н.Г. Подсудность дел, связанных с недвижимостью // Объекты гражданского оборота: сб. статей / отв. ред. М.А. Рожкова. – М. : Статут, 2007. – С. 481-530.
17. Терехова Л.А. Фетишизация правил подсудности в гражданском судопроизводстве/ Л.А. Терехова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 6. – С. 10-12.
18. Рішення колегії суддів судової палати з розгляду цивільних справ апеляційного суду Львівської області від 22 вересня 2011 року в цивільній справі № 22-ц-4499/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18733104#>
19. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 27 липня 2011 року в цивільній справі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17318443>
20. Зейкан Я.П. Цивільний процесуальний кодекс України: [науково-практичний коментар] / Я.П. Зейкан, Н.Л. Луців-Шумська, Н.Л. Шумська. – К.: КНТ, 2011. – 672 с.
21. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва протягом I півріччя 2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html
22. Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції: постанова Пленуму Верховного Суду України №2 від 12 червня 2009 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-09/print1443616964364165>
23. Про окремі питання застосування строків позовної давності: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 10-70/0/4-13 від 16 січня 2013 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v_070740-13

УДК 347.1

МАКОДА В.Є.

**ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ
ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ**

У роботі розглянуті питання, які пов'язані з адаптацією українського законодавства в сфері інтелектуальної власності до законодавчих норм Європейського Союзу, піднімаються проблеми, які виникають, коли норми міжнародних угод у сфері інтелектуальної власності не можуть бути імплементовані в національне законодавство. Крім того, автор звертає увагу на необхідність оптимізації системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні.

Ключові слова: *Європейський Союз, інтелектуальна власність, Національна система інтелектуальної власності, здійснення законодавства в сфері інтелектуальної власності, організація колективного управління, гармонізація законодавства.*

В работе рассмотрены вопросы, связанные с адаптацией украинского законодательства в сфере интеллектуальной собственности с законодательными нормами Европейского Союза, поднимаются проблемы, которые возникают, когда нормы международных соглашений в сфере интеллектуальной собственности не могут быть реализованы в национальное законодательство. Кроме того, автор обращает внимание на необходимость оптимизации системы правовой охраны интеллектуальной собственности в Украине.

Ключевые слова: *Європейський Союз, інтелектуальна власність, Національна система інтелектуальної власності, здійснення законодавства в сфері інтелектуальної власності, організація колективного управління, гармонізація законодавства.*

This work considers of questions, related to adaptation of Ukrainian legislation in the sphere of intellectual property to legislative norms of European Union, there are also problems which arise when norms of international agreements in the sphere of intellectual property are implementing. Also the author pays attention to the necessity of optimization law security system of intellectual property in Ukraine.

Key words: *European Union, intellectual property, National security system of intellectual property, implementation of legislation in the sphere of intellectual property, organization of collective management, harmonization of legislation.*

Вступ. Сьогодні в Україні проводяться різні реформи в органах державної влади, які, в першу чергу, направлені на удосконалення роботи державних органів, що реалізують державну політику, зокрема в сфері інтелектуальної власності.

З моменту проголошення в 1991 році незалежності та становлення України на світовій арені, як однієї з країн з розвинутою економікою, Україна стала на шлях вдосконалення законодавства, в тому числі і в сфері інтелектуальної власності.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути питання, які пов'язані з адаптацією українського законодавства в сфері інтелектуальної власності до законодавчих норм Європейського Союзу.

Результати дослідження. Ще з 2007 року Україна та Європейський Союз почали переговори щодо Угоди про асоціацію, а вже в 2008 році між ними був підписаний документ, що стосувався зони вільної торгівлі, який є невід'ємною частиною Угоди про асоціацію. Отже, Україна стала на шлях європейської інтеграції, адаптації законодавства України до європейських стандартів, в тому числі і в сфері інтелектуальної власності.

© МАКОДА В.Є. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Наприкінці березня 2014 року між Україною та представниками ЄС був підписаний політичний блок Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (далі – Угода), ця частина Угоди стосувалася політичної взаємодії між країнами, а також питань, які пов'язані з безпекою та боротьбою з тероризмом. Трохи пізніше, а саме 27.06.2014 р. була підписана й економічна частина Угоди. Вже 16.09.2014 р. Верховна Рада України прийняла законопроект про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом, який в той же день був підписаний президентом Петром Порошенко. В листопаді 2014 року Україна фактично приступила до виконання основних положень Угоди, крім питань стосовно зони вільної торгівлі. В той же час, з 01.01.2016 р. у режимі тимчасового застосування для України почали діяти положення щодо зони вільної торгівлі.

Система охорони інтелектуальної власності та управління нею є на сучасному етапі необхідним і дієвим механізмом соціально-економічного розвитку країни, складовою частиною становлення в Україні міжнародних стандартів охорони прав та інтересів власників прав інтелектуальної власності.

Сьогодні в Україні сформована національна система охорони інтелектуальної власності. Прийнято низку законів та нормативних актів в сфері інтелектуальної власності, а також створено відповідні державні органи, які реалізують державну політику в сфері охорони прав інтелектуальної власності. Україна бере активну участь в міжнародному співробітництві в сфері охорони інтелектуальної власності з різними країнами світу, вивчаючи правовий досвід інших країн та можливості імплементації відповідних норм права в сфері інтелектуальної власності в національне законодавство.

Водночас треба зазначити, що в той час, як Україна стала на шлях євроінтеграції, одним з пріоритетних питань, що потребує першочергового вирішення в Україні стало питання оптимізації правової системи охорони та захисту інтелектуальної власності в Україні. Прийняття в Україні відповідних нормативних актів, зокрема в сфері інтелектуальної власності, які б забезпечили надійний захист прав та інтересів власників прав інтелектуальної власності не тільки в Україні, а і за її межами.

Треба зазначити, що в Україні сьогодні проводяться різні реформи, які направлені на удосконалення державних органів управління та розвитку економіки. Серед цих реформ заслуговує на увагу і державна реформа в сфері суду, прокуратури та поліції, оскільки усі ці органи пов'язані з реалізацією та надійним захистом прав інтелектуальної власності.

Позитивним кроком України на шляху оптимізації та удосконалення правової системи охорони інтелектуальної власності є створення в Україні, згідно з ч. 2 ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Вищого суду з питань інтелектуальної власності в статусі одного з вищих спеціалізованих судів в складі Верховного Суду України. В той же час треба зазначити, що до повноважень Вищого суду з питань інтелектуальної власності віднесено, зокрема, такі питання, як: здійснення правосуддя судом першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом; аналіз судової статистики; узагальнення судової практики в сфері інтелектуальної власності та інформування про її результати усіх суб'єктів правовідносин, які виникають при захисті прав інтелектуальної власності, а також здійснення інших повноважень, які визначаються законодавством України. Поряд з цим, у багатьох науковців та практикуючих юристів виникають багато питань саме щодо належної організації структури такого суду, його ефективності при розгляді спорів в сфері інтелектуальної власності. Науковець Наталія Рязанова зазначає, зокрема, що концептуально професійне середовище припускає, що суд працюватиме, як суд першої інстанції з розгляду окремих категорій справ або на рівні окружного суду, який має щонайменше чотири палати. На наш погляд, більш допустимим вважається перша позиція професійного середовища, але з наявністю двох палат. Так, якщо ми звернемо увагу на досвід та положення спеціалізованих судів з питань інтелектуальної власності, наприклад, у судовій системі Великобританії, то ми побачимо наявність двох спеціалізованих судів з питань інтелектуальної власності – Patents Court та Intellectual property enterprise court (IPEC). Ці обидва суди підпорядковані Канцелярському відділенню цивільного відділення (Chancery division) Верховного суду Великобританії. Їх різниця полягає в тому, що Patents Court розглядає справи стосовно адміністративних рішень органу виконавчої влади у сфері промислової власності, а також господарські спори, пов'язані з порушенням прав на зареєстровані винаходи, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, але у випадках, коли сума позову складає менш, ніж 500 000 фунтів стерлінгів. Intellectual property enterprise court (IPEC) розглядає всі справи в сфері інтелектуальної власності, пов'язані із порушенням прав правласника та відшкодуванням йому збитків у зв'язку з таким порушенням прав.

Сума позову повинна бути більшою, ніж 500 000 фунтів стерлінгів. Справи слухаються одним з 10 суддів Верховного суду, які мають відповідну кваліфікацію і є заступниками судді Верховного суду. Крім того, судді обох судів у Великобританії повинні мати дві освіти – юридичну та вузкоспеціалізовану технічну, що дає їм можливість скоріше розуміти предмет спору, який, як за правило, бере початок з опису патенту, та виносити максимально кваліфіковане рішення. Що стосується кримінальних проваджень, предметом яких є об'єкти інтелектуальної власності, то такі справи розглядаються в загальному кримінальному суді Великобританії – Crown court, який підпорядкований кримінальному відділенню Верховного суду Великобританії [1].

Також треба зазначити, що 11 травня 2017 року Кабінет Міністрів прийняв рішення, яким передав Міністерству економічного розвитку та торгівлі функції Державної служби інтелектуальної власності України щодо реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності. Відповідні функції включають видачу всіх охоронних документів (патентів, свідоцтв) в сфері інтелектуальної власності юридичним та фізичним особам. Рішення Уряду є черговим кроком до створення Національного органу інтелектуальної власності відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік і Концепцією реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні. На підтвердження своїх зобов'язань, на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі розміщений проект Закону України «Про Національну систему охорони інтелектуальної власності в Україні», який проходить обговорення серед фахівців в сфері інтелектуальної власності. Це ще одне підтвердження того, що в Україні відбувається оптимізація правової системи охорони прав інтелектуальної власності.

Поряд з цим, Україна продовжує вдосконалення законодавства в сфері інтелектуальної власності шляхом адаптації норм національного законодавства до європейських стандартів.

Адаптація законодавства України – це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, включаючи також правову культуру, доктрину та судову і адміністративну практику, до системи права Європейського Союзу відповідно до критеріїв, норм та принципів, що існують в країнах Європейського Союзу і які повинні бути імplementовані в законодавство держав, які мають намір стати членом ЄС.

Керуючись досвідом країн Центральної Європи (зокрема Польщі, Чехії Словаччини, країн Прибалтики), такий процес є доволі складним та тривалим. Самого факту проголошення наміру приєднатися до Європейського Союзу недостатньо. Одними політичними деклараціями неможливо досягти відповідності тим критеріям, які ставляться Європейським Союзом щодо країн-кандидатів. На засіданні Європейської Ради в Копенгагені у червні 1993 року було проголошено критерії приєднання для країн-кандидатів у члени ЄС, які, зокрема, включають в себе: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії); здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, в тому числі суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу, включаючи повне прийняття *acquis communautaire*, наявність реальної ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії).

На Мадридській Європейській Раді у 1995 році було також визначено, що держави-кандидати повинні створити умови для своєї інтеграції шляхом пристосування своїх адміністративних структур у такий спосіб, щоб *acquis* Європейського Співтовариства, яке було впроваджене у національне право, ефективно виконувалося за допомогою належних адміністративних і судових органів. В той же час, однією з найважливіших умов вступу і засобом виконання копенгагенських критеріїв для України є адаптація до *acquis communautaire* (або спільного надбання), що є системою спільних прав та зобов'язань, які мають обов'язкову силу по відношенню до всіх держав-членів Європейського Союзу. Ця система постійно розвивається та включає в себе зміст, принципи, політичні цілі установчих договорів, законодавство, схвалене на виконання Договорів (регламенти, директиви, рішення), декларації та резолюції, прийняті Союзом, міжнародні угоди, укладені Співтовариством та угоди, укладені Державами-членами між собою у сферах діяльності Союзу, заходи, прийняті в рамках Спільної політики в сфері правосуддя та внутрішніх справ, практику Європейського Суду справедливості, включаючи загальні принципи права ЄС та інші. Відповідно й Україна, як і інші держави, що прагнуть бути прийнятими до Європейського Союзу, має прийняти *acquis* у повному обсязі. Більше того, такі країни мають прийняти навіть такі заходи, що ще не стали частиною *acquis*, що відмітила Європейська Комісія у Білій книзі «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Союзу» 1995 р. Приймаючи це до уваги, можна зазначити, що процес адаптації або імplementації права

України до *acquis communautaire* Європейського Союзу – це послідовний процес наближення правової системи, включаючи законодавство, правову культуру, доктрину та судову і адміністративну практику, до *acquis communautaire* Європейського Союзу, відповідно до критеріїв, що висуваються Європейським Союзом щодо держав, які мають намір приєднатися до нього. Цей процес має охоплювати всі стадії нормотворення та нормозастосування і повинен бути втілений та застосований в роботі всіх органів державної влади в межах їх відповідної компетенції, а також в органах місцевого самоврядування.

Хочимо зазначити, що завдання та місце права інтелектуальної власності в системі права ЄС та права інтелектуальної власності, яке застосовується в більшості європейських країн, мають свої суттєві відмінності. Це нашло своє підтвердження в монографії Капіці Ю.М. «Право інтелектуальної власності Європейського Союзу та законодавство України». Він зазначив, що у країнах романо-германської сім'ї, зокрема у Франції, Німеччині, Італії, Іспанії, Україні та ін., право інтелектуальної власності характеризується тими ознаками, завдяки яким воно виділяється в окрему підгалузь цивільного права. Такими ознаками, серед іншого, є розвинена система охорони об'єктів інтелектуальної власності, а також добре розвинені правові інститути. Основною метою виокремлення права інтелектуальної власності в окрему підгалузь є створення та розвиток законодавства, захист прав та інтересів авторів, винахідників та інших творців об'єктів інтелектуальної власності або інших осіб, яким належать майнові права інтелектуальної власності [2]. Треба зазначити, що сама суть інститутів права інтелектуальної власності полягає у тому, що вони формуються виключно для належного захисту кожного виду права інтелектуальної власності. Науковці виділяють чотири основні інститути права інтелектуальної власності ЄС, а саме – це інститут охорони торговельних марок, інститут охорони промислових зразків, інститут охорони винаходів та інститут охорони сортів рослин. На нашу думку, сьогодні є ще один інститут, який тільки формується, але він є актуальним в багатьох країнах світу, – це інститут боротьби з піратською та підробленою продукцією. Разом з тим, Капіца Ю.М. виділяє окремі акти ЄС, які або комплексно розглядають важливі для зближення законодавства матеріальні норми для певного об'єкта права (топографії напівпровідникової продукції, географічні зазначення, біотехнологічні винаходи), або присвячені гармонізації окремих положень законів держав-членів ЄС щодо певних майнових прав чи об'єктів (об'єкти авторського права та суміжних прав, патентний захист комп'ютерних програм), або регламентують інші питання (додатковий сертифікат захисту медикаментів, питання комерційної таємниці тощо) [2].

При цьому законодавче регулювання охорони об'єкта права інтелектуальної власності забезпечується спеціальним законом та підзаконними нормативно-правовими актами.

У вітчизняній цивілістиці акти цивільного законодавства визначають як нормативно-правові акти, що містять цивільно-правові норми [3].

Відповідно до тексту Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [4].

При цьому імплементацію законодавства ЄС до законодавства України в сфері інтелектуальної власності визнано пріоритетним напрямом. Україна зобов'язується посилити співробітництво щодо захисту інтелектуальної власності шляхом обміну досвідом та організації спільних дій стосовно питань в сфері інтелектуальної власності з метою належного впровадження стандартів, закріплених у Директиві 2004/48/ЄС та Регламенті Ради ЄС 1383/2003 стосовно митних дій, вжиття ефективних заходів проти підробок і піратства та забезпечення ефективної імплементації законодавства і санкцій за порушення прав інтелектуальної власності, посилення цілісної та всеохоплюючої правозастосовної спроможності на рівні органів державної влади (адміністративні судові та виконавчі органи), зокрема збільшення кількості державних інспекторів у Державній службі інтелектуальної власності, боротьбі з інтернет-піратством. Треба зазначити, що процес імплементації, зокрема законодавчих норм, в національне законодавство Литви впроваджувалося дуже важко і непросто. Так, виступаючи на III Міжнародному судово-правовому форумі «Судова реформа: європейський вектор» заступник голови Верховного адміністративного суду Литви Ірмантас Ярукайтис, кажучи про виклики для систем юстиції в контексті європейської інтеграції, виділив «інституційні, законодавчі та світоглядні». Так, кажучи про обсяг проведених змін в період адаптації законодавства, він зазначив, що невеликій Литві довелося внести зміни в 13 тисяч підзаконних актів. Складності, пов'язані також зі специфічністю законодавства ЄС, проблеми тлумачення норм права лежать вже у світоглядній площині [5]. В той же час, виступаючи на цьому

форумі, Кузнєцова Н.С. зазначила, що підписуючи Угоду про асоціацію з ЄС, Україна задекларувала намір конкретними діями підтвердити прийнятність для себе, як потенційного члена, правил і загальних принципів ЄС. В правовій галузі це означає приведення українського законодавства до стандартів ЄС в сферах і об'ємах, передбачених в Угоді [5]. В той же час, треба зазначити, що Україна має певні проблеми, які стосуються імплементації національного законодавства до законодавства ЄС. Відповідно до моніторингу, який здійснили експерти влітку 2016 року, Україна не виконала повною мірою жодного зобов'язання, визначеного в Угоді на період з 2014 року по перше півріччя 2016 року. Єдине, в чому Україна досягла позитивного результату, це: запуск зони вільної торгівлі, державні закупівлі, прозорість виходу галузей, технічне регулювання, санітарні та фітосанітарні заходи, деякі досягнення в сфері енергетики. Так, за період з 1.07.2016 р. по 01.11.2016 р., Україна мала адаптувати законодавство з 44 зобов'язаннями, з яких виконаними (адаптованими згідно з вимогами європейського законодавства) можна назвати лише 8. Найбільша кількість зобов'язань припала на сектори енергетики (13) та захисту довкілля.

Треба зазначити, що до Верховної Ради України на протязі 2014-2016 років були направлені для їх розгляду біля десятка різних законопроектів у сфері інтелектуальної власності, які, в першу чергу, були направлені на виконання вимог та положень, які зазначені у Директиві 2014/26/ЄС. Зокрема, в квітні 2016 року у Парламенті був зареєстрований Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про авторське право і суміжні права», який стосувався діяльності організацій колективного управління № 4461, поданого народним депутатом Євгеном Рибчинським. Цей законопроект мав дуже багато зауважень з боку спільноти, і сьогодні він не може бути прийнятим, є також зауваження щодо нього і з боку ЄС. Наразі розглядається варіант зміни цього законопроекту іншим, який має бути компромісним між зацікавленими сторонами і включати в себе положення, які викладені у проекті Twinning між ЄС та Україною, який стосувався, зокрема, імплементації законодавства ЄС до національного законодавства України з питань в сфері інтелектуальної власності.

Гармонізація законодавства України з правом Євросоюзу є однією з важливих умов поглиблення співпраці нашої країни з європейськими інтеграційними організаціями та його державами-членами. Вона створює необхідні передумови для переходу до наступних стадій інтеграції, включаючи членство України в ЄС [6].

В той же час треба зазначити, що поряд з захистом майнових прав в сфері інтелектуальної власності, є необхідність удосконалення законодавства, яке надійно би захищало немайнові права фізичних осіб, в тому числі й на об'єкти права інтелектуальної власності. Зокрема, дуже багато порушень в сфері авторського права та суміжних прав, які виникають при незаконному їх використанні, в тому числі й в мережі Інтернет.

Як зазначає Кодинець А.О., правова регламентація особистих прав на рівні Конституції є необхідною, проте недостатньою умовою забезпечення ефективної реалізації та захисту прав особи. За цих обставин лише правові засоби та інструментарій цивільного права як приватного права, яке базується на засадах юридичної рівності, вільного волевиявлення та майнової самостійності, здатні забезпечити та гарантувати реалізацію у практичній площині конституційних положень щодо захисту особистих прав суб'єкта, у тому числі й права на інформацію [7].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що система охорони і управління інтелектуальною власністю є необхідним і дієвим механізмом соціально-економічного розвитку України на шляху до ЄС. Сьогодні в Україні реалізуються заходи щодо створення правових основ для взаємодії органів державного управління, правоохоронних органів в області охорони інтелектуальної власності, вдосконалення нормативно-правової бази в даній сфері, оптимізації діяльності Міністерства економічного розвитку і торгівлі та усіх структурних підрозділів, які займаються питаннями інтелектуальної власності, упорядкування функціонування системи колективного управління майновими правами авторів та інших правовласників, проходить судова реформа та оновлення складу суддів в усіх судових інстанціях, прийнято рішення про створення Вищого суду інтелектуальної власності, продовжується формування регіональної інфраструктури охорони й управління інтелектуальною власністю та інші. Підсумки та результати від проведених реформ ми зможемо оцінити найблищим часом, головне, щоб усі започатковані дії уряду України, в тому числі й в сфері інтелектуальної власності, були проведені з врахуванням національних інтересів суспільства та змогли запровадити надійні механізми в сфері правової охорони інтелектуальної власності та становленні Національної системи інтелектуальної власності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Рязанова Н. Чи бути спеціалізованому суду з інтелектуальної власності в Україні? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/nryazanova/article/25760.aspx>
2. Капица Ю.М. Право інтелектуальної власності Європейського Союзу та законодавство України / Ю.М. Капица. – К. : Слово, 2006. – 1104 с.
3. Кузнєцова Н.С. Акти цивільного законодавства // Енциклопедія цивільного права України: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України / від. ред. Я.М. Шевченко. – К. : Ін Юре, 2009. – С. 30.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України в редакції від 01.10.2011 р. / Офіційна інтернет-сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon№2.rada.gov.ua||law|1629-15>
5. Газета «Юридична практика» №12 (900) від 24.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.ua>
6. Харитоновна О.І. Особисті немайнові права інтелектуальної власності: формування європейських концепцій / О.І Харитоновна // Матеріали круглого столу: Актуальні проблеми права власності (м. Одеса, 17.06.2016 р.). – Одеса : Фенікс, 2016. – С. 69.
7. Козинець А.О. Цивільно-правове регулювання загальних інформаційних відносин: [монографія] / А.О. Козинець. – Київ, 2016. – С. 103.

УДК 347.447.86.03:347.451.031](477)

ПАЄНОК А.О.

**ПІДСТАВИ СТЯГНЕННЯ НЕУСТОЙКИ ЗА ПОРУШЕННЯ СТОРОНАМИ
ДОГОВОРУ РОЗДРІБНОЇ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ ТОВАРІВ**

Стаття присвячена аналізу правової регламентації стягнення неустойки як форми цивільно-правової відповідальності за порушення сторонами зобов'язань, породжених договором роздрібною купівлі-продажу товарів, з метою встановлення та усунення правових прогалин у законодавстві України.

Ключові слова: договір роздрібною купівлі-продажу товарів, цивільно-правова відповідальність, стягнення неустойки.

Статья посвящена анализу правовой регламентации взыскания неустойки как формы гражданско-правовой ответственности за нарушение сторонами обязательств, порожденных договором розничной купли-продажи товаров, с целью установления и устранения правовых пробелов в законодательстве Украины.

Ключевые слова: договор розничной купли-продажи товаров, гражданско-правовая ответственность, взыскание неустойки.

The article analyzes the legal regulation of penalty charge as a form of civil liability for parties' violations of obligations under the retail and purchase agreement with the aim of establishing and eliminating of legal gaps in the legislation of Ukraine.

Key words: retail and purchase agreement, civil liability, penalty charge.

Вступ. Договір роздрібною купівлі-продажу товарів, як один із видів договору купівлі-продажу, виступає фінальною правовою формою торгового обслуговування населення, адже забезпечує надходження товарів у кінцеву сферу – споживання. Основним завданням дослідження

© ПАЄНОК А.О. – здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук (Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України)

цього виду договору є формування цивілізованого ринку роздрібного товарообороту, де першочергове місце посідають непорушність і захист прав та інтересів його учасників, гарантованих Конституцією України.

Укладаючи договір роздрібною купівлі-продажу товарів, кожна його сторона прагне задовольнити і реалізувати свій власний інтерес, однак сьогодні дедалі частіше укладення та виконання договорів роздрібною купівлі-продажу товарів супроводжується порушенням як закону, так і умов договорів, що породжує необхідність застосування до порушника заходів цивільно-правової відповідальності з метою відновлення прав потерпілої сторони та попередження можливих правопорушень у майбутньому. У той же час, окремі положення законодавства України у сфері регламентації цивільно-правової відповідальності за порушення умов договору роздрібною купівлі-продажу товарів сьогодні характеризуються недосконалістю, що породжує двояке їх трактування при застосуванні судами.

Дослідження окремих питань, пов'язаних із застосуванням заходів цивільно-правової відповідальності, у тому числі за порушення сторонами договору роздрібною купівлі-продажу товарів, присвячена низка наукових праць як українських, так і зарубіжних вчених-цивілістів, які зробили вагомий внесок у розвиток досліджуваного договору. Серед них, зокрема: О.В. Дзера, В.В. Луць, В.І. Борисова, Т.В. Бондар, О.Є. Єгоричева, Н.С. Кузнецова, В.В. Вітрянський, М.А. Шевченко, В.П. Грибанов, М.І. Брагінський, С.С. Бичкова, Я.М. Шевченко, О.С. Яворська та інші.

Однак, не дивлячись на проведені дослідження, актуальним залишається подальше вивчення та аналіз інституту цивільно-правової відповідальності, у тому числі у зв'язку із порушенням договорів роздрібною купівлі-продажу товарів, адже на законодавчому рівні існують певні неузгодженості у нормативно-правовому регулюванні, пов'язаному із стягненням неустойки за порушення умов вказаного договору.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей та загальних закономірностей стягнення неустойки як заходу цивільно-правової відповідальності за порушення договору роздрібною купівлі-продажу товарів.

Результати дослідження. Для динаміки усіх цивільно-правових зобов'язань характерним є те, що вони можуть розвиватися у двох напрямках – правомірному, що має місце при належному виконанні, або протиправному – при порушенні сторонами взятого зобов'язання. Водночас порушення договірного зобов'язання є юридичним фактом, який суттєво впливає на стан цивільних правовідносин сторін та передбачає відхилення суб'єкта його виконання від правил, відповідно до яких має виконуватися зобов'язання [1, с. 65, 66].

У статті 629 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК) міститься загальне для усіх цивільно-правових договорів правило, відповідно до якого договір є обов'язковим для виконання сторонами [2]. Однак доволі часто сторони договору порушують взяті на себе зобов'язання, що, у свою чергу, тягне за собою необхідність застосування передбачених законом наслідків порушення такого зобов'язання. Серед правових наслідків, які настають у випадку порушення сторонами цивільних зобов'язань, найбільш поширеним стало застосування мір цивільно-правової відповідальності, метою яких є максимальне усунення наслідків чи то невиконання, чи то неналежного виконання зобов'язання.

У доктрині права найбільшої підтримки до розуміння правової природи цивільно-правової відповідальності зазнала позиція О.С. Іоффе, який цивільно-правову відповідальність визначав як санкцію за правопорушення, що передбачає покладення на правопорушника закріплених у законі невідповідних правових наслідків, які виявляються у позбавленні його певних суб'єктивних прав або заміні невиконаного обов'язку новим, чи у приєднанні до невиконаного обов'язку нового, додаткового. При цьому автор наголошував, що відповідальність являє собою не просто санкцію за правопорушення, а санкцію, яка спричиняє певні позбавлення майнового або особистого характеру [3, с. 139, 141]. На переконання С.М. Бервено, таке визначення цивільно-правової відповідальності є надзвичайно вдало сформульованим, оскільки дозволяє виокремити серед багатьох санкцій міри цивільно-правової відповідальності, які покликані виконувати забезпечувальну і компенсаційну функцію щодо порушених прав особи [4, с. 196].

Тобто, суть цивільно-правової відповідальності полягає не стільки у покаранні винної сторони стягненням певної частини її майна, скільки у відновленні порушеної майнової сфери її контрагента, майнові інтереси та суб'єктивні права якого порушено. Отже, цивільно-правова відповідальність, з одного боку, має виражатися в негативних наслідках, бути додатковим тягарем для порушника, з іншого – мати характер еквівалентного відшкодування заподіяної шкоди для постраждалого [5, с. 180].

Одним із поширених у застосуванні заходів цивільно-правової відповідальності за порушення договірних зобов'язань є стягнення неустойки, якій як юридичній категорії притаманні певні особливості, адже вона має подвійний характер, який розкривається через її правову сутність.

Відповідно до статті 546 ЦК неустойка відноситься до одного із видів забезпечення зобов'язання, який покликаний своєю наявністю стимулювати сторони зобов'язання до його належного виконання. У той же час, як вбачається із аналізу статті 611 ЦК, вона є одним із правових наслідків, які настають у випадку порушення сторонами зобов'язання, тобто – заходом цивільно-правової відповідальності. Таким чином, до порушення зобов'язання неустойка є засобом забезпечення виконання зобов'язання та виконує попереджувальну функцію, однак з моменту вчинення однією із сторін цивільного правопорушення неустойка перетворюється на захід цивільно-правової відповідальності, який покликаний виконувати каральну функцію.

Важливими забезпечувальними елементами неустойки є те, що право на неї виникає незалежно від наявності у потерпілої сторони збитків, завданих невиконанням або неналежним виконанням зобов'язання, та те, що вона підлягає стягненню у повному розмірі незалежно від відшкодування збитків (стаття 550 ЦК).

Зміст поняття «неустойка» міститься у статті 549 ЦК, під якою розуміють грошову суму або інше майно, які боржник повинен передати кредиторі у разі порушення боржником зобов'язання. ЦК також виділяє дві форми неустойки – штраф (обчислюється у відсотках від суми невиконаного або неналежно виконаного зобов'язання) і пеню (обчислюється у відсотках від суми несвоєчасно виконаного грошового зобов'язання за кожен день прострочення виконання) [2].

У літературі, залежно від підстав встановлення неустойки, її переважно поділяють на два види, серед яких: договірна (умови, за якими вона сплачується та її розмір встановлені угодою сторін) та законна, або як її ще називають, нормативна (умови її сплати та розмір встановлені нормативними актами, які регулюють відповідний вид зобов'язань) [6, с. 658].

До правовідносин, що виникають з договору роздрібною купівлі-продажу, можливим є застосування, як законної, так і договірної неустойки, а тому пропонуємо розглянути підстави та передумови, з настанням яких у договорах роздрібною купівлі-продажу товарів може наставати такий захід цивільно-правової відповідальності, як стягнення неустойки.

Відповідно до статті 698 ЦК за договором роздрібною купівлі-продажу товарів продавець, який здійснює підприємницьку діяльність з продажу товару, зобов'язується передати покупцеві товар, що звичайно призначається для особистого, домашнього або іншого використання, не пов'язаного з підприємницькою діяльністю, а покупець зобов'язується прийняти товар і оплатити його [2].

Стаття 673 ЦК покладає на продавця обов'язок передати за договором роздрібною купівлі-продажу не просто товар, а товар, якісні характеристики якого відповідають як умовам договору роздрібною купівлі-продажу товарів, так і встановленим до якості товару вимогам законодавства України. Проте сьогодні непоодинокими є ситуації, коли продавцями право покупця на якісний товар дедалі частіше порушується, у зв'язку із чим законодавець у статті 708 ЦК встановив перелік прав, якими наділяється покупець у разі продажу йому товару неналежної якості, серед яких встановлено право вимагати від продавця або виготовлювача безоплатного усунення недоліків товару.

У випадку обрання покупцем права на повернення товару для безоплатного усунення недоліків, на продавця (виготовлювача), відповідно до статті 709 ЦК, покладається зобов'язання протягом чотирнадцяти днів або, за домовленістю сторін, в інший строк задовольнити таку вимогу покупця. Окрім того, на вимогу покупця на час ремонту йому має бути наданий у користування аналогічний товар, незалежно від моделі, з доставкою. У той же час, у частині 5 цієї норми встановлена нормативна підстава для стягнення з продавця неустойки. Так, за кожний день прострочення продавцем або виготовлювачем усунення недоліків товару і невиконання вимоги про надання в користування аналогічного товару на час усунення недоліків продавець сплачує покупцеві неустойку в розмірі одного відсотка вартості товару.

Таке ж право за покупцем як стороною договору роздрібною купівлі-продажу товарів на стягнення неустойки закріплене і у статті 8 ЗУ «Про захист прав споживачів», однак із однією відмінністю, яка стосується форми пред'явлення вимоги покупця на видачу йому під час ремонту товару аналогічної марки, яка згідно з частиною 9 цієї статті має бути висловлена у письмовій формі [7].

Спробуємо змодельовувати ситуацію, що покупець, чие право на належну якість товару порушено, спершу обирає у якості способу захисту звернутися до продавця з вимогою усунути недоліки протягом встановлених 14 днів, однак продавець, у свою чергу, не виконує вказану вимогу, чим прострочує її виконання. За таких обставин покупець фактично набуває право на стягнення передбаченої частиною 5 статті 709 ЦК неустойки у розмірі 1% вартості товару за про-

строчення виконання його вимоги. У подальшому покупець, який фактично вже набув права на відшкодування неустойки, із урахуванням невиконання зобов'язання продавця по усуненню недоліків товару, має право замінити свою вимогу, адже у статті 708 ЦК не міститься заборони щодо заміни вимоги покупця, а лише зазначено, що у разі продажу покупцю товару неналежної якості він за своїм вибором вправі: 1) вимагати від продавця або виготовлювача безоплатного усунення недоліків товару або відшкодування витрат, здійснених покупцем чи третьою особою, на їх виправлення; 2) вимагати від продавця або виготовлювача заміни товару на аналогічний товар належної якості або на такий самий товар іншої моделі з відповідним перерахунком у разі різниці в ціні; 3) вимагати від продавця або виготовлювача відповідного зменшення ціни; 4) відмовитися від договору і вимагати повернення сплаченої за товар грошової суми.

Таким чином, покупець, який вже набув право на стягнення неустойки, внаслідок подальшого невиконання продавцем його вимоги про усунення недоліків товару, вправі замінити свою первісну вимогу на вимогу, наприклад, про розірвання договору роздрібно-купівлі-продажу товарів та повернення сплачених за товар грошових коштів, у зв'язку із чим у подальшому звертається до суду з таким позовом.

Фактично описані нами вимоги носять самостійний і взаємозалежний характер та мають окремі правові підстави для їх задоволення, однак суди при розгляді такої категорії справ не завжди приймають позитивні рішення в частині одночасного задоволення двох зазначених вимог.

Так, рішенням Першотравневого районного суду міста Чернівці ОСОБИ_2 було задоволено частину позовних вимог, серед яких вимога про розірвання договору роздрібно-купівлі-продажу товарів і стягнення збитків. У той же час, вимога ОСОБИ_2 про стягнення неустойки за кожен день прострочення строку на усунення недоліків товару з ОСОБИ_3 залишилась без задоволення. Суд при аналізі частини 3 статті 8 ЗУ «Про захист прав споживачів» де вказано, що споживач має право пред'явити одну з вимог, передбачених частиною першою цієї статті, а в разі її невиконання заявити іншу вимогу, передбачену частиною першою цієї статті, прийшов до висновку, що оскільки ОСОБА_2 звернувся з позовом до суду про розірвання договору, вона змінила свої вимоги до продавця, а розірвання договору купівлі-продажу має наслідком повернення продавцем сплаченої за товар суми та не передбачає нарахування стягнення неустойки [8].

З вказаним рішенням суду не можна погодитись, оскільки воно винесене через неправильне трактування судом частини 3 статті 8 ЗУ «Про захист прав споживачів». У той же час, якщо наведена у цій статті смислова конструкція має властивість до двозначного трактування, то, на нашу думку, необхідно внести відповідні зміни у вказану норму з метою недопущення її подальшого неправильного трактування судами.

Правильність висловленої нами позиції щодо можливості одночасного задоволення вимог про розірвання договору роздрібно-купівлі-продажу товарів (з наступним поверненням сплачених за товар грошових коштів) та стягнення неустойки, віднаходить своє підтвердження у пункті 20 постанови Пленуму Верховного Суду України від 12.04.1996 року № 5 «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовом про захист прав споживачів» де вказано, що коли споживач у зв'язку з невиконанням виготовлювачем (виконавцем, продавцем) його вимоги про усунення недоліків товару змінює цей захід захисту на інший, він не втрачає права на одержання зазначеної неустойки за період, що передував такій зміні [9].

Враховуючи вищенаведене, а також з метою уникнення винесення судами у майбутньому несправедливих рішень, які обмежують права покупців у договорі роздрібно-купівлі-продажу товарів при пред'явленні одночасно двох вимог, а саме про стягнення неустойки і розірвання договору роздрібно-купівлі-продажу товарів та повернення сплачених за товар коштів, вважаємо за необхідне внести наступні зміни:

– частину 5 статті 709 ЦК доповнити абзацами наступного змісту: «У випадку прострочення вимоги покупця про усунення недоліків товару або невиконання вимоги про надання в користування аналогічного товару покупець на свій вибір має право пред'явити іншу вимогу з числа тих, що передбачені частиною 1 статті 708 цього Кодексу.

Зміна вимоги не позбавляє покупця права на стягнення неустойки у розмірі одного відсотка від вартості товару, яка виникла у зв'язку із простроченням продавцем строку на усунення недоліків товару або через невиконання вимоги про надання в користування аналогічного товару. Нарухування неустойки у розмірі одного відсотка від вартості товару за прострочення продавцем строку на усунення недоліків товару або через невиконання вимоги про надання в користування аналогічного товару чи прострочення строку на повернення товару з ремонту припиняється з моменту пред'явлення покупцем іншої вимоги передбаченої частиною 1 статті 708 цього Кодексу».

– частину 3 статті 8 ЗУ «Про захист прав споживачів» пропонуємо доповнити абзацом : «Пред'явлення іншої вимоги, передбаченої частиною першою цієї статті, не позбавляє споживача права на пред'явлення вимог про застосування правових наслідків порушення, які настали у зв'язку із невиконанням чи неналежним виконанням попередньої вимоги».

– частину 1 статті 708 ЦК України пропонуємо розширити абзацом наступного змісту : «У випадку невиконання чи неналежного виконання продавцем однієї із пред'явлених покупцем вимог покупець вправі її замінити, що не позбавляє його права на пред'явлення вимог про застосування правових наслідків порушення, які настали у зв'язку із невиконанням чи неналежним виконанням попередньої вимоги».

Право на регулювання питань, пов'язаних із встановленням договірної неустойки, не обійшло стороною і договір роздрібної купівлі-продажу товарів, а це означає, що не тільки покупець може набувати право на стягнення неустойки у договорі роздрібної купівлі-продажу товарів, адже при її наявності у договірних умовах така може підлягати стягненню і з самого покупця при порушенні ним взятих на себе зобов'язань.

Можливість встановлення у договорі роздрібної купівлі-продажу товарів так званої договірної неустойки регламентується статтею 551 ЦК, де зазначено, що сторони вправі у договорі збільшувати розмір неустойки у порівнянні з тією, яка встановлена законом. ЦК також дозволяє сторонам у договорі зменшувати розмір неустойки, встановлений актом цивільного законодавства, проте крім випадків, коли інше прямо передбачено законом [2].

Однак, ЦК містить ще одне правило, пов'язане із встановленням неустойки у договорах, яке розкривається у статті 547 ЦК України де вказано, що правочин щодо забезпечення виконання зобов'язань має вчинятися у письмовій формі. У іншому випадку такий правочин буде визнаний нікчемним. З аналізу наведеної норми можна зробити висновок, що стягнення договірної неустойки за порушення договору роздрібної купівлі-продажу товарів є можливим лише у випадку укладення сторонами такого договору у письмовій формі, де будуть відображеними підстави, розмір та умови для стягнення неустойки з сторони-порушника договору роздрібної купівлі-продажу товарів.

Висновки. Отже, неустойка як правова категорія має свої особливості, адже завдяки своєму подвійному характеру їй властиво виступати як заходом забезпечення виконання зобов'язання, породженого договором роздрібної-купівлі-продажу товарів, так і заходом цивільно-правової відповідальності, у якій вона перетворюється у випадку порушення однією із сторін своїх зобов'язань, встановлених договором або законом. У той же час проведено дослідження та аналіз судової практики у поєднанні із нормами чинного законодавства України надає можливість зробити висновок про наявність проблемних питань, пов'язаних із реалізацією покупцями у випадку продажу їм товару неналежної якості своїх прав на одночасне стягнення з продавця неустойки (як заходу цивільно-правової відповідальності) та застосування інших наслідків порушення договору роздрібної купівлі-продажу товарів.

Список використаних джерел:

1. Гришко О. До питання про ознаки порушення договірної зобов'язання / О.Гришко // Юридична Україна. – 2011. – №4. – С 65–69.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV (у редакції від 19.10.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
3. Иоффе О.С. Избранные труды: в 4 т. / О. С. Иоффе. – СПб. : Юридический центр Пресс. – Т. III. Обязательственное право. – 2004. – 837 с.
4. Бервено С.М. Проблемы договорного права Украины : [монографія] / С.М. Бервено. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 392 с.
5. Розізнана І.В. Концепція відповідальності за порушення договірних зобов'язань в цивільному праві України / І.В. Розізнана // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 1. – Т. 1. – С. 179–185.
6. Цивільне право України : академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за заг. ред. Я.М. Шевченко. – Вид 2-ге, доп. і перероб. – К. : Видавничий дім Ін Юре. – Т. 1. Загальна частина. – 2006. – 696 с.
7. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII (у редакції від 01.01.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>
8. Рішенням Першотравневого районного суду міста Чернівці від 27.04.2016 р. у справі №72/246/16-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57445035>
9. Про практику розгляду судами цивільних справ за позовом про захист прав споживачів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.04.1996 р. № 5 (у редакції від 25.05.1998 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-96>

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

БОРТНИК С.М.

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Досліджуються гарантії трудових прав поліцейських. Аналізується загальне та спеціальне законодавство з питань правового регулювання гарантій трудових прав поліцейських, а також доктринальні дослідження вчених з даного приводу. Визначаються причини та умови сучасного стану реалізації та захисту трудових прав поліцейських.

Ключові слова: гарантії забезпечення, спеціальне законодавство, трудові права поліцейських, причини та умови.

Исследуются гарантии трудовых прав полицейских. Анализируется общее и специальное законодательство по вопросам правового регулирования гарантий трудовых прав полицейских, а также доктринальные исследования ученых по данному поводу. Определяются причины и условия современного состояния реализации и защиты трудовых прав полицейский.

Ключевые слова: гарантии обеспечения, специальное законодательство, трудовые права полицейских, причины и условия.

The guarantees of labor rights of police officers are being researched. This piece of work analyzes general and special features on the legal regulations of labor rights and guarantees of police officers and doctrinal studies on this issue. It also identifies the causes and conditions of the current state of implementation and protection of labor rights of police officers.

Key words: guarantees, special legislation, human rights police, causes and conditions.

Вступ. За роки незалежності в Україні завжди залишалось актуальним питання захисту трудових прав громадян. Так, із реформуванням правоохоронної системи України та ліквідацією міліції і створення на її основі Національної поліції України також постало питання щодо створення належних гарантій трудових прав поліцейських. Дана тема є актуальною для розгляду та потребує подальшого дослідження, оскільки на сьогодні немає комплексного дослідження даної теми.

Стан дослідження. Окремі питання гарантій трудових прав поліцейських досліджували такі науковці, як О.В. Афанасьєв, Л.Ю. Бугров, В.С. Венедіктов, В.В. Гончарук, М.І. Гордієнко, М.І. Іншин, І.І. Ішутін, В.Я. Киян, О.В. Кузніченко, О.В. Лавріненко, Л.В. Могілевський, Т.О. Нестерова, О.М. Обушенко, С.В. Попов, О.А. Снегур, В.І. Щербина та інші.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення гарантій трудових прав поліцейських в Україні. Для цього необхідно визначити сутність такої правової категорії, як гарантія; проаналізувати наукову літературу та доктринальні дослідження вчених, які розглядали окремі питання щодо гарантій трудових прав поліцейських.

Результати дослідження. Під час розгляду гарантій трудових прав поліцейських необхідно з'ясувати зміст такої правової категорії, як «гарантія», яка походить від французького «garantie» – порука; умова, яка забезпечує щось [1]. У словниковій літературі слово «гарантія» визначається як поручництво, порука в чомусь, забезпечення [2]. Під час аналізу доктринальних досліджень

необхідно відзначити, що існує багато думок щодо визначення такої правової категорії, як гарантія. Дана проблематика зумовлена тим, що на сьогодні поняття «гарантія» законодавчо не закріплене.

До прикладу, В.Д. Перевалов вважає, що гарантії – це система умов, засобів і способів, що забезпечують всім і кожному рівні правові можливості для виявлення, отримання та реалізації своїх прав і свобод [3]. А.С. Мордовець під гарантіями розуміє систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод та інтересів [4]. На думку О.Ф. Скакун, під гарантіями прав, свобод і обов'язків людини та громадянина необхідно розуміти систему соціально-економічних, моральних, політичних, юридичних умов, засобів і способів, які забезпечують їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист [5].

Є цікавим досвід легального законодавчого закріплення поняття «гарантія» в інших країнах. Так, Трудовий кодекс Російської Федерації визначає, що гарантіями визнаються засоби, способи й умови, за допомогою яких забезпечується здійснення наданих працівникам прав у галузі соціально-трудова відносин [6, с. 164]. Як видно, поняттям «гарантії» охоплюються не тільки грошові виплати, що носять гарантійний характер (гарантійні виплати і гарантійні доплати), але і ті засоби, способи й умови, які забезпечують працівникам здійснення їх трудових прав, що є цілком виправданим і відповідає сучасному рівню розвитку науки трудового права.

Загалом, ідея забезпечення державних гарантій трудових прав послідовно проводиться в Кодексі законів про працю України, а також у спеціальних нормативно-правових актах, як, наприклад, Закон України «Про Національну поліцію», який містить цілий розділ, відведений для забезпечення реалізації гарантій трудових прав поліцейських. Однак необхідно розуміти, що Кодекс законів про працю встановлює державні гарантії трудових прав громадян, а також захист прав та інтересів працівників і роботодавців, що визначається цілями трудового законодавства.

Слід відмітити, що на сьогодні гарантії трудових прав виконують важливий спектр функцій. Як вірно відзначає О.В. Кузніченко, найважливіша функція гарантій трудових прав працівників як правових засобів полягає в досягненні ними цілей правового регулювання. Вона виявляється в тому, що в результаті реалізації правових засобів забезпечується рух і захист трудових прав і законних інтересів працівників, гарантується їх законне і справедливе задоволення [7, с. 27]. Слід підкреслити, що гарантії трудових прав поліцейських пов'язані з трудовим правом, яке історично виникло як право захисту трудових прав та інтересів робочих. Однак для об'єктивного визначення гарантій реалізації трудових прав поліцейських слід розглянути наукову літературу, а також доктринальні дослідження, які вивчали підходи до визначення такої правової категорії, як «юридичні гарантії в трудовому праві». У свою чергу, В.С. Пересунько у висновках кандидатської дисертації передбачає дефініцію: «Гарантії в трудовому праві – передбачені правовими нормами правила, які гарантують права осіб у процесі виникнення, існування, зміни та припинення трудового правовідношення» [8].

О.А. Антон вважає юридичними гарантіями в трудовому праві систему правових норм, передбачених трудовим законодавством, які встановлюють вимогу певної поведінки суб'єктів трудових правовідносин (шляхом встановлення прав і обов'язків), забезпечуються санкціями і спрямовані на безперешкодну реалізацію та захист трудових прав [9]. У цьому випадку, ми вважаємо, фахівець упустив таку складову частину юридичних гарантій, як діяльність певних уповноважених органів та організацій із забезпечення та захисту трудових прав, зокрема профспілок, органів, які здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства, судів. У цьому механізмі не вказали про професійні спілки, які історично мають своєю метою забезпечення захисту прав найманих працівників, з огляду на що можуть включатися в зазначений механізм на будь-якому етапі.

Важливим аспектом визначення сутності і змісту юридичних гарантій є їх класифікація. Н.В. Вітрук серед усіх інших юридичних гарантій прав та свобод виділяє дві групи: гарантії реалізації (конкретизація меж прав і свобод; юридичні факти, з якими пов'язується їх реалізація; процесуальні форми втілення прав і свобод; заходи заохочення та пільги для стимулювання правомірної ініціативної їх реалізації) та гарантії охорони (захисту) (нагляд і контроль за правомірністю поведінки суб'єктів права з метою виявлення випадків правопорушень; правовий захист; юридична відповідальність; процесуальні форми охорони прав та обов'язків; профілактика та запобігання правопорушенням) [10]. З іншого боку, до першої групи слід віднести: закріплення прав і свобод у нормах права, наявність правового механізму їх реалізації, правозастосовну діяльність компетентних органів та процесуальні форми реалізації. Слід підтримати дану класифікацію, оскільки ми вважаємо за необхідне розглянути саме гарантії реалізації трудових прав поліцейських. Оскільки на сьогодні існує проблематика стосовно процесуальної форми реалізації трудових прав поліцейських.

Проаналізувавши вищевикладений матеріал, необхідно підкреслити, що на сьогодні визначення такої правової категорії, як гарантії реалізації трудових прав поліцейських, є проблематичним, оскільки на сьогодні майже не існує досліджень даної проблематики. На основі вищевикладеного запропонуємо власне визначення гарантій реалізації трудових прав поліцейських, а саме під гарантіями реалізації трудових прав поліцейських слід розуміти сукупність процесуальних норм права, які визначають основні напрямки діяльності та повноваження органів, які здійснюють реалізацію та захист трудових прав, а також заходів заохочення та пільг відповідно до чинного законодавства.

Важливою думкою стосовно гарантій реалізації трудових прав є думка вченого Ф.А. Цесарського, який відзначає, що в захисті трудових прав працівників профспілки мають значні переваги перед іншими представниками трудящих. По-перше, профспілки побудовані за певною системою – від первинних організацій до об'єднання профспілок України. По-друге, профспілки накопичили значний досвід у сфері захисту трудових прав та інтересів працюючих. По-третє, у своїй діяльності вони використовують зарубіжний досвід. Профспілки є сильнішими в матеріально-фінансовому плані, адже вони мають членські внески, свої видавництва, створюють підприємства тощо. Інші представники трудящих цього не мають зовсім. Профспілки періодично проходять навчання методами роботи, беруть участь у з'їздах, міжнародних форумах, що є важливою умовою, наприклад, для здійснення захисту прав працівників внаслідок незаконних звільнень [11].

Рівень охоплення працівників профспілковим членством є в Україні досить високим і становить більше 90% працівників, зайнятих у всіх галузях національної економіки [12]. Разом із тим сучасне становище профспілок в Україні не можна назвати таким, що забезпечує належний захист найманих працівників. У Національній поліції України за допомогою профспілок також реалізуються гарантії трудових прав поліцейських. Так, до прикладу, на сьогодні діє профспілка, яка утворилася на установчій конференції ще 23 березня 1992 року та отримала назву «Профспілка атестованих працівників ОВС України», в цьому ж році було прийнято установчий документ профспілки. Однак офіційна реєстрація в Міністерстві юстиції України відбулася лише в 2000 році [13]. Відповідно до останніх змін до установчих документів дана профспілка здійснює громадський контроль за додержанням законодавства про працю, про оплату праці, про зайнятість, інших законодавчих та нормативно-правових актів, порушує питання про притягнення до відповідальності керівників органів, підрозділів внутрішніх справ, підприємств, установ, організацій, які входять до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України, інших посадових осіб, винних у порушенні законодавства про працю, про колективні договори і угоди та інших випадках згідно з чинним законодавством. Відповідно до законодавства здійснює захист потерпілих на службі та виконує багато інших функцій відповідно до установчого документа [14].

Під час розгляду гарантій реалізації трудових прав поліцейських необхідно звернути свою увагу на Закон України «Про Національну поліцію» [15], який закріпив гарантії трудових прав поліцейських у Розділі IX. Даний розділ створений для забезпечення реалізації та захисту гарантій трудових прав поліцейських. До прикладу, відповідно до Ст. 62 ч. 10 вказується, що поліцейський має такі гарантії трудових прав:

- 1) забезпечується належними умовами для виконання покладених на нього службових обов'язків;
- 2) отримує в органах поліції в установленому порядку інформацію, в тому числі з обмеженим доступом, та матеріали, необхідні для належного виконання покладених на нього обов'язків;
- 3) користується повноваженнями, передбаченими цим Законом, незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу;
- 4) своєчасно і в повному обсязі отримує грошове забезпечення та інші компенсаційні виплати відповідно до закону та інших нормативно-правових актів України;
- 5) в повному обсязі користується гарантіями соціального та правового захисту, передбаченими цим Законом та іншими актами законодавства;
- 6) захищає свої права, свободи та законні інтереси всіма способами, що передбачені законом;
- 7) під час виконання поліцейських повноважень користується безоплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом. Поліцейські, які виконують повноваження поліції на транспортних засобах, крім того, мають право на безоплатний проїзд у поїздах, на річкових і морських судах. Під час службових відряджень поліцейські мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту і розміщення в готелях після пред'явлення службового посвідчення та посвідчення про відрядження;

8) може бути переміщений по службі залежно від результатів виконання покладених на нього обов'язків та своїх професійних, особистих якостей.

Також зазначений Закон передбачає, що в органах (зкладах, установах) поліції з метою захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів поліцейських відповідно до вимог законодавства можуть утворюватися професійні спілки. Обмеження прав професійних спілок поліцейських порівняно з іншими професійними спілками не допускається [15]. Даний розділ містить норми, які визначають право поліцейських на відпустку та порядок обчислення тривалості відпусток. Так, відповідно до ч.1 Ст. 92 даного закону поліцейським надаються щорічні чергові оплачувані відпустки в порядку та тривалістю, визначених цим Законом [15]. У той же час Кодекс законів про працю визнає лише, що громадянам, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також працюють за трудовим договором у фізичної особи, надаються щорічні (основна та додаткові) відпустки зі збереженням на їх період місця роботи (посади) і заробітної плати. На нашу думку, дуже важливою гарантією реалізації трудових прав є закріплення в ч.1 Ст. 95 Закону України «Про Національну поліцію України» гарантії, яка передбачає, що поліцейським гарантується безоплатне медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України [15].

Оскільки, беручи до уваги гарантії трудових прав, які вказані в Кодексі законів про працю, дана гарантія не передбачена. Однак у Конституції України передбачено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Реалізації даної гарантії на сьогодні є недостатньою, оскільки на сьогодні немає належного механізму забезпечення реалізації права на безкоштовну медичну допомогу в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Тому вбачаємо, що закріплення даної гарантії в Законі України «Про Національну поліцію» має позитивний вплив на гарантії реалізацію трудових прав поліцейських. У даному законі також передбачені інші гарантії трудових прав поліцейських, однак не вбачаємо за необхідне розглядати кожну гарантію.

Особливої уваги заслуговує норма закону, яка визначає грошове забезпечення поліцейського, а саме поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання [13]. Однак дана гарантія кореспондується в Кодексі законів про працю як заробітна платня, ця винагорода обчислена, як правило, в грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу [16]. Дані гарантії між собою різняться, оскільки аналізуючи доктринальні дослідження, грошове забезпечення принципово відрізняється від заробітної плати робочих і службовців. Воно побудоване з урахуванням вимог економічного закону розподілу за працею. Грошове забезпечення – це доля національного доходу, яку в грошовій формі отримують військовослужбовці (поліцейські) для задоволення своїх матеріальних та культурних потреб з урахуванням особливості військової служби і порядку її проходження різними категоріями військовослужбовців [17]. Слід відмітити, що в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що працівникам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, надаються додаткові пільги в питаннях соціально-побутового та фінансового забезпечення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [18].

На сьогодні існує низка підзаконних нормативно-правових актів, які гарантують трудові права поліцейським. Так, 11 листопада 2015 року була винесена Постанова Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [19]. Дана постанова визначає, що грошове забезпечення поліцейських складається з посадового окладу, окладу за спеціальним званням, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер), премії та одноразових додаткових видів грошового забезпечення. Також дана постанова визначає надбавки за специфічні умови проходження служби в національній поліції України та інші надбавки за умов передбачених у даній постанові [19]. Гарантії трудових прав також передбачені у відомчих Наказах Міністерства Внутрішніх Справ України, як приклад – Наказ «Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС зі специфічними умовами навчання», який визначає порядок та умови виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС зі специфічними умовами навчання [20].

Висновки. Отже, розглянувши основні гарантії трудових прав поліцейських, посилаючись на наукову літературу та доктринальні дослідження, можемо зробити висновок, що гарантії реалізації трудових прав поліцейських на сьогодні потребують удосконалення та подальшого дослідження. Для

вирішення даної проблематики ми пропонуємо законодавчо закріпити таку правову категорію, як «гарантія», а також створити ряд процесуальних норм, які б були за своїм змістом покликані забезпечити механізм реалізації та захисту гарантій трудових прав поліцейських. Тому вбачаємо за необхідне, для вирішення даної проблематики, на законодавчому рівні створити ряд доповнень у Закон України «Про Національну поліцію», а також створити ряд відомчих підзаконних нормативно-правових актів, які б за своїм змістом визначали порядок реалізації та захист гарантій трудових прав поліцейських.

Список використаних джерел:

1. Словарь иностранных слов. – 16-е изд. испр. – М. : Рус. яз., 1988. – С. 113.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю Шведовой. – 20-е изд. стереотип. – М. : Рус. яз, 1988. – С. 130.
3. Теория государства и права : учебник / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2002. – С. 546.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – С. 171.
5. Скакун О.Ф. Теория держави і права : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – С. 187.
6. Кисилев И.Я., Леонов А.С. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. – М. : Дело, 2003. – С. 164.
7. Кузниченко О.В. Правовые вопросы процессуального обеспечения реализации трудовых прав работников / О.В. Кузниченко // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки: матеріали науково-практичної конференції, м. Харків, 19-20 травня, 2003 р. – Х. : Українська асоціація фахівців трудового права, Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 27.
8. Пересунько В.С. Юридичні гарантії при укладенні трудового договору : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення / В.С. Пересунько. – Х., 2001. – С. 180.
9. Антон О.А. Юридичні гарантії в трудовому праві / О.А. Антон // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3(15). – С. 189.
10. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – С. 248.
11. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення / Ф.А. Цесарський. – Х., 2004. – С. 15.
12. Осовий Г. Профспілковий рух в Україні : нова соціальна роль, стан та перспективи розвитку / Г. Осовий // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 8. – С. 18.
13. На Хмельниччині відбулося пленарне засідання Ради Профспілки атестованих працівників ОВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.npu.gov.ua/uk/publish/printable_article/4.
14. Статут професійної спілки атестованих працівників органів внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://drive.google.com/file/d/0BzWuq7yC82k-WGluazEx>.
15. Закон України «Про національну поліцію» // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 40-41, ст. 379 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
16. Кодекс законів про працю // Відомості Верховної Ради України, 1971, № 50, ст. 375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/кзпп>.
17. Ляпін М.В., Чимишенко С.М. Роль грошового забезпечення в системі матеріального забезпечення військовослужбовців / М.В. Ляпін // Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених, ад'юнтів, слухачів, курсантів і студентів «Сучасні проблеми розбудови Збройних Сил України» [Текст] – К. : ВІКНУ, 2013. – 338 с.
18. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» // Відомості Верховної Ради України, 1992, № 22, ст. 303 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12/page>.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції», 2015, № 988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248668>.
20. Наказ Міністерства Внутрішніх Справ «Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання», 2016, № 260 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0669-16>.

ФОРМАЛЬНЕ НАВЧАННЯ ЯК ВИД ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПРАЦІВНИКІВ

У статті досліджуються поняття формального навчання працівників, його види. Проаналізовані різні наукові підходи до визначення професійного навчання. Автором пропонується закріпити поняття видів формального професійного навчання у нормативно-правовому акті, який регулює професійний розвиток працівників.

Ключові слова: *формальне професійне навчання, первинна підготовка працівників, перепідготовка, підвищення кваліфікації, стажування, спеціалізація.*

В статье исследуются понятие формального обучения работников и его виды. Проанализированы различные научные подходы к определению профессионального обучения. Автором предлагается зафиксировать понятия видов формального профессионального обучения в нормативно-правовом акте, который регулирует профессиональное развитие работников.

Ключевые слова: *формальное профессиональное обучение, первичная подготовка работников, переподготовка, повышение квалификации, стажировка, специализация.*

The article has analyzed the concept and the types of employees' formal vocational training. There are analyzed approaches of scientists to definition of employees' formal vocational training. It is proposed to consolidate the definitions of types of formal vocational training in the legal act that regulates the professional development of employees.

Key words: *formal vocational training, training, retraining, advanced training, internship, specialization.*

Вступ. Відповідно до Закону України від 12.01.2012 р. № 4312-VI «Про професійний розвиток працівників» роботодавці можуть здійснювати формальне і неформальне професійне навчання.

Законом вводяться нові поняття, і вперше законодавець поділяє професійне навчання на формальне і неформальне, що вже є вагомим внеском у систему законодавства про професійне навчання працівників.

До прийняття Закону України «Про професійний розвиток працівників» питання професійного навчання регламентувались Законами України від 23.05.1991 р. № 1060-XII «Про освіту», від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР «Про професійно-технічну освіту», Положенням про професійне навчання працівників на виробництві, затвердженим спільним Наказом Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 26 березня 2001 року № 127/151. Однак визначення змісту професійного навчання та його видів у єдиному нормативному акті відсутнє.

Питання професійного навчання у різний час досліджувалися радянськими та українськими вченими-трудовамиками. Серед радянських учених слід згадати В.М. Артемову, В.Г. Глебова, А.Ю. Пашерстника, В.П. Прокудіна, Ю.О. Розенбаума, М.Я. Соніна, О.Ф. Трошина. Сучасними проблемами правового регулювання окремих аспектів професійного навчання займалися такі фахівці, як М.В. Лушнікова та А.М. Лушніков, Ю.П. Орловський, Н.Р. Розахунова, серед яких є й вітчизняні дослідники: О.І. Процевський, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, Ю.М. Бурнягіна, К.О. Голікова, М.О. Дрозач, О.П. Єгоршин, О.Є. Луценко та інші.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення та аналіз кожного з видів формального професійного навчання, виявлення його значення, розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Результати дослідження. У Законі України «Про професійний розвиток працівників» закріплено визначення формального і неформального навчання працівників.

Так, під *формальним професійним навчанням* працівників розуміється набуття працівниками професійних знань, умінь і навичок у навчальному закладі або безпосередньо у роботодавця, відповідно до вимог державних стандартів освіти, за результатами якого видається документ про освіту встановленого зразка.

За статтею 6 цього Закону формальне професійне навчання працівників робітничим професіям включає первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників і може здійснюватися безпосередньо у роботодавця або організовуватися на договірних умовах у професійно-технічних навчальних закладах, на підприємствах, в установах, організаціях, а працівників, які за класифікацією професій належать до категорій керівників, професіоналів і фахівців, – перепідготовку, стажування, спеціалізацію та підвищення кваліфікації і може організовуватися на договірних умовах у вищих навчальних закладах [1].

Отже, видами формального професійного навчання є: професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації та стажування, а щодо керівників підприємств, установ, організацій – спеціалізація. Пропонуємо розглянути кожен із цих видів професійного навчання більш детально.

Як зазначає А.Ю. Пашерстник, наука зобов'язана вказати законодавцві на допущені відхилення від його загального задуму, підказати необхідні корективи [2, с. 222]. Тобто, надзвичайно важливим для практики є визначення дефініцій на доктринальному рівні.

Первинну професійну підготовку слід відносити до основної професійної освіти, а два інших види професійного навчання (перепідготовку і підвищення кваліфікації) – до додаткової професійної освіти, оскільки первинна професійна підготовка – це професійне навчання осіб, які не мають професії чи кваліфікації.

М.Я. Сонін та В.Г. Глебов висловлювали іншу думку. Так, М.Я. Сонін у своїй роботі «Воспроизводство рабочей силы и баланс труда» зазначав, що проходити підготовку на виробництві може особа, яка має професію, тобто вона отримує нову професію або нову спеціальність як вперше, так і повторно [3, с. 267]. Він вважав, що професійну підготовку можуть проходити особи, які вже мають професію або спеціальність. На нашу думку, якщо працівник проходить підготовку повторно, то це може бути тільки підготовка за новою професією або спеціальністю. В протилежному випадку це буде не підготовка, а перепідготовка, оскільки особа на основі першої професії отримує другу професію.

Один з провідних учених-трудовиків Ю.П. Орловський розглядав професійну підготовку як професійне навчання людей, що не мають ні професії, ані спеціальності [4, с. 385]. Це визначення досить коротке, але одразу можна зрозуміти, що професійна підготовка – це навчання майбутнього працівника, яке проводиться вперше.

З точки зору О.А. Грішної професійна підготовка є цілеспрямованим процесом навчання реальних і потенційних працівників професійним знанням і вмінням з метою набуття навичок, необхідних для виконання певних видів робіт, за допомогою різних форм здобуття профосвіти, включаючи як заклади професійної освіти різних рівнів, так і профнавчання на виробництві [5, с. 102].

Н.Р. Розахунова вважає, що під підготовкою державних службовців та інших працівників необхідно розуміти придбання запасу знань, отриманих у процесі навчання [6, с. 24]. На нашу думку, це визначення недостатньо обґрунтоване, оскільки необхідно вказувати, що це саме первинне навчання працівника.

Є.Р. Брюхіна визначає професійну підготовку як передачу особі, яка навчається та не має професії або спеціальності, знань, умінь та практичного досвіду з метою їх прискореного придбання для подальшого використання отриманих знань і виконання роботи або групи робіт певної кваліфікації [7, с. 36].

Законом України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР «Про професійно-технічну освіту» встановлюється, що первинна професійна підготовка – це здобуття професійно-технічної освіти особами, які раніше не мали робітничої професії або спеціальності, іншого освітньо-кваліфікаційного рівня, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації, необхідний для продуктивної професійної діяльності [8]. Таке ж визначення містить і Положення про професійне навчання працівників на виробництві від 26.03.2001 р. № 127/151.

На наш погляд, відповідним поняттям слід доповнити Закон України «Про професійний розвиток працівників».

Визначення перепідготовки працівників закріплено у Законах України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР «Про професійно-технічну освіту», від 23.05.1991 р. № 1060-ХІІ «Про освіту» та Положенні про професійне навчання працівників на виробництві від 26 березня 2001 року № 127/151, а саме: перепідготовка робітників – це професійно-технічне навчання, спрямоване на оволодіння іншою професією робітниками, які здобули первинну професійну підготовку.

Перепідготовка може здійснюватися як за державним замовленням, так і за договорами з підприємствами, установами, організаціями та окремими громадянами. Підприємство як об'єкт господарювання, що регулює відносини з іншими підприємствами чи фізичними особами, є вільним у виборі предмета договору, визначенні зобов'язань, що не суперечать законодавству України.

Метою перепідготовки працівників є отримання ними додаткових знань, умінь та навичок за навчальними програмами, спрямованих на вивчення окремих розділів науки, навчання, технологій, необхідних для виконання професійної діяльності.

О.П. Єгоршин під перепідготовкою розуміє один із видів навчання, який здійснюється з метою одержання працівниками нової спеціальності або в разі їх переміщення на іншу роботу, виконання якої потребує нових знань, умінь і навичок [9, с. 34].

На думку О. Хамайдюк, перепідготовка працівників – це професійно-технічне навчання, яке спрямоване на оволодіння іншою професією працівниками, які отримали вже первинну професійну підготовку [10; с. 98].

К.О. Голікова, яка досліджувала питання перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників, під перепідготовкою працівників розуміє право працівника на отримання додаткового освітньо-кваліфікаційного рівня з відривом від роботи, без відриву від роботи або з частковим відривом від роботи [11, с. 328].

Ми вважаємо, що К.О. Голікова у своєму визначенні сконцентрована на формах перепідготовки, однак необхідно наголосити, що перепідготовка є не первинним навчанням працівника. Важливо розуміти, що працівник бажає отримати нову професію на основі вже здобутої або змінити свою кваліфікацію.

Отже професійна підготовка працівників необхідна для отримання знань, умінь і навичок за освітніми програмами для виконання нового виду професійної діяльності або для отримання додаткової кваліфікації у межах вже наявної спеціальності.

Підвищення кваліфікації працівників є найбільш популярним видом серед інших видів професійного навчання. Головною метою підвищення кваліфікації є оновлення теоретичних і практичних знань у зв'язку з підвищенням вимог до рівня кваліфікації та необхідністю вирішення задач оновленим методом, що спрямоване на отримання прибутку підприємства.

Визначення підвищення кваліфікації закріплено у Законі України «Про професійно-технічну освіту» та у Положенні про професійне навчання працівників на виробництві. Підвищення кваліфікації робітників – це їх професійно-технічне навчання, що дає можливість розширювати і поглиблювати раніше здобуті професійні знання, уміння і навички на рівні вимог виробництва чи сфери послуг [12].

Відповідно до Закону України «Про освіту» підвищення кваліфікації – це підвищення рівня готовності особи до виконання її професійних завдань та обов'язків або набуття особою здатності виконувати додаткові завдання та обов'язки шляхом набуття нових знань і вмінь у межах професійної діяльності або галузі знань [13].

Багатьох науковців цікавлять питання підвищення кваліфікації працівників, яка визначається рівнем знань працівника у теоретичному та практичному аспектах і потребує постійного вдосконалення. Кожен керівник намагається забезпечувати розвиток персоналу з метою підвищення ефективності виробництва та, як наслідок, збільшення прибутку підприємства. Ученими досліджувалися сутність поняття «підвищення кваліфікації» та його значення для працівника і роботодавця.

На думку М.Я. Соніна, підвищення кваліфікації працівників на виробництві слід розуміти як поглиблення і розширення знань, умінь і навичок в межах їх спеціальності, професії [14, с. 50]. Він зазначав, що підвищення кваліфікації можливе тільки за наявною спеціальністю, але таке визначення не є повним, оскільки не відображає весь зміст навчання.

А.І. Ставцева також досліджувала поняття підвищення кваліфікації. На її погляд, під підвищенням кваліфікації слід розуміти подальше вдосконалення спеціальних технічних знань, поглиблення практики та навичок до праці на основі певної спеціальності та загальноосвітньої підготовки [15, с. 50]. Вчена розглядала підвищення кваліфікації щодо певної спеціальності, однак, із наведеного визначення слід розуміти, що коли працівник отримує у процесі навчання суміжну спеціальність, то ця спеціальність пов'язана з основною, а знання, які працівник отримує під час

такого навчання, можуть впливати на покращення навчання за вже існуючою спеціальністю. Слід додати, що це може стосуватися тільки суміжної, а не нової спеціальності.

У разі отримання суміжної спеціальності працівники виконують роботу за попередньою спеціальністю, але додатково використовують працю за суміжною спеціальністю. Як зазначив О.Ф. Трошин, необхідне якісне розмежування між навчанням іншої професії, коли працівник отримує абсолютно нову професію, та навчанням суміжної професії, коли зростання теоретичних знань і практичних навичок працівника відбувається на основі і в межах існуючої професії [15; с. 22]. Таким чином, можна стверджувати, що отримання суміжної спеціальності слід відносити до підвищення кваліфікації, а отримання іншої спеціальності – до перепідготовки працівників.

Ю.П. Орловський під підвищенням кваліфікації розумів навчання, яке забезпечує працівникові можливість удосконалення практичних навичок та теоретичних знань за наявною спеціальністю, а також розширення професійного профілю за рахунок оволодіння суміжною спеціальністю [4, с. 385]. Навчання працівників іншої спеціальності він теж розглядає як підвищення кваліфікації, оскільки, на його думку, це розширює кваліфікаційний профіль працівників. Він пояснює це змішуванням змісту навчання за суміжною та іншою спеціальністю.

У науці трудового права існує дві точки зору щодо навчання суміжної спеціальності. Деякі вчені вважають навчання іншої або суміжної спеціальності підвищенням кваліфікації, якщо працівник, отримавши нову спеціальність, суміщає її виконання з попередньою.

Іншу точку зору висловлюють науковці, які вважають, що при навчанні суміжної або іншої спеціальності працівник отримує нову спеціальність, за якою він раніше не працював, та це відноситься до перепідготовки працівників.

Особливістю підвищення кваліфікації є те, що особи, які навчаються, уже володіють певними знаннями і практичними навичками виконання своєї роботи, можуть критично ставитися до навчального матеріалу, тому їм потрібна та інформація, що допоможе у виробничій діяльності [16; с. 58].

Стажування та спеціалізацію слід віднести до формального професійного навчання керівників.

Відповідно до ст. 47 Закону України «Про освіту» стажування – це набуття особою досвіду виконання завдань та обов'язків певної професійної діяльності або галузі знань [13].

Однак у Законі України «Про професійний розвиток працівників», на нашу думку, стажуванню приділяється недостатньо уваги. Тому пропонуємо закріпити в ньому поняття стажування, а право працівника на проходження стажування – у Проекті Трудового кодексу України.

Спеціалізацією вважають виконання працівником певних обов'язків у межах його спеціальності. Відповідно до Закону України від 01.07.2014 р. № 1556-VII «Про вищу освіту» спеціалізація є складником спеціальності, що визначається вищим навчальним закладом і передбачає профільну спеціалізовану освітньо-професійну чи освітньо-наукову програму підготовки здобувачів вищої й післядипломної освіти [17].

Згідно з Положенням про професійне навчання працівників на виробництві спеціалізація керівників, професіоналів та фахівців організовується з метою отримання працівником додаткових спеціальних знань, умінь та фахових навичок у межах раніше набутої спеціальності за професійним спрямуванням виробничої діяльності без присвоєння кваліфікації та зміни освітньо-кваліфікаційного рівня [11].

Дефініцію містить і Положення про організацію післядипломної освіти працівників органів внутрішніх справ, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 5 березня 2013 р. № 219, в якому зазначається, що спеціалізація – це набуття особою здатності виконувати в межах спеціальності окремі завдання й обов'язки, що мають певні особливості [18].

Стажування та спеціалізацію також можна вважати різновидами підвищення кваліфікації керівників, оскільки віднесення підвищення кваліфікації до видів (форм) стажування буде порушувати співвідношення категорій «загальне» та «окреме».

Висновки. Вперше у Законі України «Про професійний розвиток працівників» законодавець поділяє професійне навчання на формальне і неформальне. Професійною підготовкою необхідно вважати здобуття професійної освіти особами, які раніше не мали професії. Таким визначенням слід керуватися у відповідних правовідносинах.

Щодо професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації, то варто розмежовувати ці поняття у випадку навчання суміжної спеціальності. Отримання суміжної спеціальності ми відносимо до підвищення кваліфікації, а отримання іншої спеціальності – до перепідготовки працівників.

Термін «спеціалізація» вказує на відмінності окремих завдань діяльності фахівця у межах спеціальності. Тобто працівник може виконувати не всі обов'язки, передбачені спеціальністю. Наприклад, юристконсульт може виконувати не всі обов'язки, передбачені Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, а лише ті, які визначені його посадовою інструкцією.

Також вважаємо за доцільне закріпити у Законі України «Про професійний розвиток працівників» визначення усіх видів формального професійного навчання.

Список використаних джерел:

1. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11 (17.02.2012). – Ст. 395.
2. Пашерстник А.Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде / А.Е. Пашерстник. – М.: Изд-во АН СССР, 1955. – 232 с.
3. Сонин М.Я. Воспроизводство рабочей силы в СССР и баланс труда / М.Я. Сонин. – М.: Госпланиздат, 1959. – 367 с.
4. Трудовое право России: [учебник для вузов] / Под ред. д. ю. н., проф. Р.З. Лившиц, д. ю. н., проф. Ю.П. Орловского. – М.: Издательская группа ИНФРА – НОРМА, 1998. – 480 с.
5. Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки: [монографія] / О.А. Грішнова. – К.: Знання, 2001. – 254 с.
6. Розахунова Н.Р. Государственно-правовое регулирование подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников как комплексный институт системы Кыргызской Республики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Н.Р. Розахунова. – Бишкек, 2002. – 255 с.
7. Брюхина Е.Р. Право на труд и право на образование: регулирование отношений по профессиональной переподготовке работников России: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Е.Р. Брюхина. – Пермь, 2007. – 215 с.
8. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215.
9. Егоршин А.П. Управление персоналом / А.П. Егоршин – Н. Новгород: НИМБ, 1999. – 624 с.
10. Хамайдюк О. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников / О. Хамайдюк / Справочник кадровика. – 2008. – № 10 (76). – С. 97-104.
11. Голікова К.О. Поняття підвищення кваліфікації та перепідготовки працівників на підприємствах в умовах ринкової економіки / К.О. Голікова // Правове життя сучасної Укр.: матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу Т.3; Націон. унів. «Одеська юридична академія». – Одеса: Фенікс, 2012. – С. 327-329.
12. Про затвердження Положення про професійне навчання працівників на виробництві: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України й Міністерства освіти і науки України від 26.03.2001 р. № 127/151 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 15 (27.04.2001). – Ст. 667.
13. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34 (20.08.91). – Ст. 451.
14. Сонин М.Я. Подготовка квалифицированных рабочих на производстве / М.Я. Сонин. – М.: Госполитиздат, 1954. – 209 с.
15. Трошин А.Ф. Правовое положение рабочих и служащих, обучающихся без отрыва от производства / Трошин А.Ф. – М.: Госюриздат, 1962. – 109 с.
16. Вапнярчук Н.М. Інвестування в систему освіти, підготовку і перепідготовку / Н.М. Вапнярчук // Право та інновації. – Х. – 2013. – № 4. – С. 57-60.
17. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556- VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004.
18. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників органів внутрішніх справ: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 05.03.2013 р. № 219 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 28. – Ст. 98.

УДК 349.22

КУЦЕНКО Р.В.

**ПОНЯТТЯ ТА СКЛАД ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРАЦІВНИКІВ
ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

У статті досліджено поняття та структуру персональних даних працівників за трудовим законодавством України; розглянуто значення категорії «персональні дані»; удосконалено дефініцію поняття персональних даних працівників; обґрунтовано структуру персональних даних працівників.

Ключові слова: персональні дані, інформація, працівник, трудове законодавство.

В статье исследованы понятие и структура персональных данных работников согласно трудового законодательства Украины; рассмотрено значение категории «персональные данные»; усовершенствована дефиниция понятия персональных данных работников; обоснована структура персональных данных работников.

Ключевые слова: персональные данные, информация, работник, трудовое законодательство.

In the article the concept and structure of the personal data of workers under the labor legislation of Ukraine; considered important category of „personal data”; improved definition of the concept of personal data of employees; reasonable structure of the personal data of employees.

Key words: personal data, information, worker, labor legislation.

Вступ. Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) [1] зобов’язує особу під час прийняття її на роботу пред’явити документи, необхідні для ідентифікації такої особи, визначення рівня її кваліфікації та освіти, а у визначених випадках – стану здоров’я та інші документи, які потрібні для прийняття рішення про її допущення до виконання роботи. Таким чином, у роботодавця формується первинна інформація про працівника, яка згодом включається у його особову справу та становить його персональні дані, які зберігаються не тільки протягом всього періоду трудової діяльності працівника, але і після його звільнення.

Між тим, чинним трудовим законодавством України не визначено поняття персональних даних працівника, не регламентований його склад, що створює окремі проблеми, в тому числі практичного характеру, пов’язані із ефективністю захисту персональних даних працівника. У зв’язку з цим виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження поняття та структури персональних даних працівника за трудовим законодавством України з метою надання правової визначеності предмету захисту в означеній сфері.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, заснованих на оновленому законодавстві та новітніх концепціях, що присвячені проблемам визначення поняття та структури персональних даних працівника за трудовим законодавством України.

Окремі аспекти проблеми визначення поняття та структури персональних даних особи, в тому числі у статуті працівника, досліджували такі вчені, як: І.М. Городиський, О.Ю. Дрозд, С.Ф. Гуцу, Т. Обуховська, О.В. Оніщенко, О.П. Старчук, А.В. Тунік, Р.І. Чанишев, А.М. Чернобай та ін. Проте наукове питання щодо поняття та структури персональних даних працівників у трудовому законодавстві України в сучасних умовах залишається недостатньо розробленим, незважаючи на його зростаючу актуальність, що обумовлює своєчасність та важливість запропонованої теми.

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття та структури персональних даних працівника за трудовим законодавством України. Для досягнення поставленої мети необ-

© КУЦЕНКО Р.В. – аспірант кафедри правознавства (Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля)

хідно виконати такі завдання: розглянути значення категорії «персональні дані»; удосконалити дефініцію поняття персональних даних працівників; розглянути наукові підходи щодо класифікації персональних даних працівників; на основі проведеного аналізу обґрунтувати структуру персональних даних працівників за трудовим законодавством України.

Результати дослідження. З моменту прийняття працівника на роботу у роботодавця накопичується інформація про такого працівника, в тому числі конфіденційного характеру, яка належить до персональних даних.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист персональних даних» персональні дані визначаються як відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. [2]. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про інформацію» [3] до конференційної інформації про фізичну особу віднесено відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Аналіз даних визначень дозволяє зробити висновок про те, що законодавець повністю отожднює поняття «конфіденційна інформація про фізичну особу» та «персональні дані». Однак такий підхід видається не зовсім правильним.

Подібний висновок зробив у своєму дисертаційному дослідженні А.В. Туник, який зауважує, що, відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», поняття «персональні дані» та «інформація про особу» є змістовно ідентичними. Проте науковець вважає такий підхід не досить обґрунтованим, оскільки не всі персональні дані є конфіденційною інформацією. Саме тому поняття «персональні дані» та «конфіденційна інформація про особу», на думку вченого, співвідносяться між собою як загальне та часткове, тобто саме конфіденційна інформація про особу є завжди інформацією з обмеженим доступом, її поширення без згоди цієї особи можливе лише у чітко визначених випадках: в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Конфіденційна інформація про особу охоплює поряд з іншими відомостями і інформацію про особисте та сімейне життя особи [4, с. 189].

Погоджуючись з думкою науковця, вважаємо, що у трудовому законодавстві України (у Трудовому кодексі України) необхідно чітко визначити ту частину персональних даних працівника, яка належить до конфіденційної інформації, і ту, що може бути відкритою.

Зокрема, з цього приводу Конституційний Суд України виніс Рішення у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. 1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України. В резолютивній частині Рішення Конституційний Суд зазначив, що інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень [5].

Дане Рішення підтверджує думку про те, що не будь-яка інформація, що включається у персональні дані працівника (службовця), є конфіденційною. Зокрема, до конфіденційної не може бути віднесена інформація про особу, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Що ж стосується працівників, які не є державними службовцями та не виконують функцій, пов'язані із здійсненням публічного управління, то у складі персональних даних таких працівників також можна виокремити різні види інформації за змістом. Однак перед тим, як визначити структуру персональних даних працівника, визначимо поняття категорії «персональні дані працівника».

На думку С.Ф. Гуцу, база персональних даних є упорядкованою сукупністю логічно пов'язаних даних про фізичних осіб: що зберігаються та обробляються відповідним програмним забезпеченням, є базою персональних даних в електронній формі; що зберігаються та обробляються на паперових носіях інформації, є базою персональних даних у формі картотек [6, с. 125]. Таким чином, науковець справедливо розмежовує два види бази персональних даних – на паперових носіях та електронна база даних. Що стосується самого поняття «персональні дані», то до них належить будь-яка інформація про фізичну особу.

А.М. Чернобай визначає персональні дані працівника як будь-яку інформацію, що стосується конкретного працівника та необхідна роботодавцю у зв'язку з використанням праці цього працівника на умовах трудового договору [7, с. 54]. Однак такий підхід видається дещо обмеженим і недостатньо конкретним з наступних причин. По-перше, не будь-яка інформація про фізичну особу, необхідна роботодавцю для вирішення питання про допущення працівника до виконання трудової функції та інших, пов'язаних із цим, питань, належить до персональних даних. Тому

необхідне уточнення структури персональних даних працівника у відповідності до принципу достатності. По-друге, зважаючи на різноманітність трудової функції працівників різних професій та посад, необхідно виділити загальну інформацію, яка включається у структуру персональних даних всіх категорій працівників, та інформацію, яка необхідна для укладення трудового договору та виконання трудової функції окремих категорій працівників.

З цього приводу необхідно звернутися до Роз'яснення щодо деяких питань практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних», яке було надане Міністерством юстиції України у 2011 р., де зазначено, що персональні дані працівника, які містяться в паспорті або документі, що посвідчує особу, в трудовій книжці, документі про освіту (спеціальність, кваліфікацію), документі про стан здоров'я та інших документах, які він подав при укладенні трудового договору, обробляються володільцем бази персональних даних на підставі ст. 24 КЗпП України виключно для здійснення повноважень володільця бази персональних даних у сфері правовідносин, які виникли в нього з працівником на підставі трудового договору (контракту). Таким чином, інформація про найманих працівників є базою персональних даних, оскільки особові справи, трудові книжки, копії паспортів, документів про освіту зберігаються та обробляються роботодавцем [8].

Тобто інформація, яка міститься у паспорті фізичної особи, її документах про освіту, трудовій книжці є загальною інформацією, що належить до персональних даних будь-якого працівника.

З цього приводу О.В. Оніщенко зауважує, що до мінімального обсягу відомостей, які дозволяють ідентифікувати особу, можна віднести інформацію про прізвище, ім'я та по-батькові особи разом з датою її народження або домашньою, поштовою чи електронною адресою, або номером телефону, або індивідуальним податковим номером [9, с. 61]. Крім того, до загальних відомостей про працівника необхідно віднести: інформацію про його кваліфікацію, рівень освіти, трудовий стаж та досвід роботи на відповідній посаді.

Спірним залишається питання про те, чи належить до обов'язкового та достатнього обсягу інформації працівника картка платника податків. Зокрема, у переліку документів, необхідних для укладення трудового договору, даний документ не визначений (ст. 24 КЗпП України). Водночас, зважаючи на те, що дана стаття не містить вичерпного переліку документів, які подаються працівником при укладенні трудового договору, а відповідно до Податкового кодексу України [10] роботодавець є особою, відповідальною за сплату податків, в тому числі тих, базою оподаткування яких є заробітна плата працівників, то картка платника податку необхідна для укладення трудового договору, крім випадків, коли особа відмовилась від отримання такої картки, про що міститься відповідний запис у паспорті.

Отже, зазначена вище інформація складає загальні відомості про фізичну особу, які обов'язково включаються у персональні дані працівника. Між тим, для окремих категорій працівників до персональних даних також включається інформація про стан здоров'я, наявність воїнських прав, проходження військової служби у Збройних Силах України тощо. Крім того, в процесі виконання трудової функції, у базі персональних даних працівника накопичується інформація про розмір його заробітної плати, заохочення та дисциплінарні стягнення, проходження курсів підвищення кваліфікації, відрядження (в тому числі до зарубіжних країн), результати проходження різноманітних тестувань, в тому числі психологічних. Правовий статус даної інформації не визначений законодавством України.

В науковій літературі акцентується увага на тому, що, згідно із законодавством більшості європейських держав, персональні дані розділяються за критерієм «чутливості» на «дані загального характеру» (прізвище, ім'я по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання) і «чутливі» (вразливі) персональні дані (дані про стан здоров'я (історія хвороби, діагнози); етнічна належність, ставлення до релігії, ідентифікаційні коди чи номери, відбитки пальців, записи голосу, фотографії, кредитна історія, дані про судимість і т.д.). Для чутливих персональних даних передбачений більш високий ступінь захисту. Так, забороняється збирання, зберігання, використання та передача без згоди суб'єкта даних саме чутливих, а не всіх персональних даних [11, с. 100].

Застосування подібної практики регулювання різних за рівнем чутливості персональних даних необхідно запровадити і в законодавстві України, оскільки це дозволить визначити різні механізми захисту персональних даних працівників залежно від інформації, яка міститься у цих даних.

Що ж стосується безпосередньо структури персональних даних працівника, то досить комплексний підхід запропонував Р.І. Чанишев, який, залежно від наявності суб'єктивного фактору, пропонує персональні дані працівника поділити на два види: 1) фактичні дані, які не підлягають суб'єктивній оцінці (про набуто після закінчення навчального закладу спеціальність,

службу у Збройних Силах України, інших військових формуваннях тощо); 2) персональні дані оціночного характеру, які можуть міститися у виробничій (службовій) характеристиці, висновку атестаційної комісії тощо [12, с. 80].

Вчений виділяє такий критерій класифікації персональних даних працівника, як час подання або формування відомостей, що становлять його персональні дані. За цим критерієм останні поділяються на: 1) відомості, що подаються працівником при прийнятті на роботу і містяться у поданих працівником документах (відомості у паспорті або іншому документі, що засвідчує особу працівника; відомості у трудовій книжці; відомості про освіту, кваліфікацію; відомості, що містяться в документі медичного огляду працівника (зокрема, медичній книжці) та ін.); 2) відомості, які формуються, отримуються та використовуються роботодавцем у період трудової діяльності працівника (відомості, які містяться в особовій справі працівника, у наказах, розпорядженнях, характеристиках, атестаційних справах та ін.); 3) відомості про працівника, які зберігаються у роботодавця після припинення з ним трудових правовідносин (усі персональні дані працівника, які є в архіві організації) [12, с. 80]. Такий підхід має бути покладений в основу законодавчого регулювання механізму захисту персональних даних працівника залежно від виду інформації, яка в них міститься.

Таким чином, персональні дані працівника можна визначити як систему відомостей про особу, з якою укладається трудовий договір, та яка формується, накопичується, зберігається, використовується роботодавцем у порядку, визначеному законодавством, з метою ідентифікації особи працівника, прийняття рішень, пов'язаних з виконанням його трудової функції, зміною або розірванням трудового договору.

Висновки. На підставі розгляду положень КЗпП України [1] та проекту Трудового кодексу України [13], можна зробити висновок, що структуру персональних даних працівника складають такі групи відомостей про фізичну особу:

1) відомості про фізичну особу, які подаються для вирішення питання про прийняття на роботу (до укладення трудового договору). Обсяг таких відомостей залежить від вакантної посади і може включати інформацію щодо прізвища, ім'я, по-батькові особи, адресу її проживання та інші паспортні дані, досвід роботи, рівень кваліфікації та освіти тощо;

2) загальні відомості про фізичну особу, які подаються при укладенні трудового договору незалежно від трудової функції та посади, яку обіймає працівник: паспортні дані, інформація, що міститься у трудовій книжці, картка платника податків (за наявності) та ін.;

3) особливі відомості, що подаються для формування персональних даних працівників окремих категорій: інформація про стан здоров'я, наявність водійських прав тощо;

4) інформація, що накопичується в процесі роботи працівника: відомості про розмір оплати праці, заохочення та дисциплінарні стягнення, характеристика тощо;

5) зберігаються після звільнення працівника (після розірвання трудового договору): всі відомості, які містяться в особовій справі працівника, включаючи також ті, що були подані до укладення трудового договору та в процесі виконання трудової функції.

Необхідно уточнити, що відомості, які визначені у першому та п'ятому пунктах, не належать безпосередньо до персональних даних працівника, оскільки включають інформацію, яка отримана або зберігається роботодавцем до укладення трудового договору або вже після його розірвання. Однак, за певних умов, така інформація може бути інтегрована у персональні дані працівника (зокрема, у разі його прийняття на роботу або поновлення на посаді).

Для удосконалення системи захисту персональних даних працівника важливим є законодавче закріплення поняття та змісту даної категорії, а також регламентація обсягу достатньої та обов'язкової інформації, яка включається до персональних даних працівника та на обробку якої не потрібна згода працівника.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України: Кодекс України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
2. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Тунік А.В. Правові основи захисту персональних даних: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Тунік Андрій Володимирович. – К., 2012. – 229 с.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12/para51#n51>
6. Гуцу С.Ф. Захист персональних даних працівників на підприємствах, установах та організаціях / С.Ф. Гуцу // Гуманітарний часопис. – 2012. – № 4. – С. 123-129.
7. Чернобай А.М. Правові засоби захисту персональних даних працівника : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Чернобай Антоніна Миколаївна. – Одеса, 2006. – 199 с.
8. Деякі питання практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних»: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.12.2011р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0076323-11>
9. Оніщенко О.В. Захист персональних даних / О.В. Оніщенко // Юридичний вісник. – 2012. – № 1(22). – С. 60-64
10. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
11. Обуховська Т. Класифікація персональних даних та режиму доступу до них / Т. Обуховська // Вісник Національної академії державного управління. – 2013. – № 1. – С. 97-104.
12. Чанишев Р.І. Поняття та класифікація персональних даних працівників / Р.І. Чанишев // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – С. 73-81.
13. Трудовий кодекс України: проект закону від 27.12.2014 р. ресстр. № 1658 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 342.95

СМЕЦЬ Л.О.

АКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджена сутність, особливості та вимоги щодо актів державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. Проведено класифікацію цих актів в залежності від форми, змісту, часу, видавників та спрямованості.

Ключові слова: екологічна безпека, акт державного управління, постанова, розпорядження, наказ.

В статье исследована сущность, особенности и требования к актам государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства. Проведена классификация этих актов в зависимости от формы, содержания, времени, издателей и направленности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, акт государственного управления, постановление, распоряжение, приказ.

The essence, features and requirements to acts of state administration in the sphere of ensuring environmental safety of the state are investigated in the article. Classification of these acts is carried out depending on the form, content, time, publishers and direction.

Key words: ecological safety, state management act, ordinance, order.

Вступ. Здійснення управлінської діяльності в будь-якій сфері суспільного життя вимагає прийняття великої кількості рішень, що мають бути втілені у відповідні форми. Як відомо, у науковій літературі автори виділяють правові та неправові форми управління. Серед перших форм називаються, зокрема, видання нормативних актів управління, видання індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів, здійснення юридично значущих дій [1, с. 278; 2, с. 164; 3].

Отже, видання актів управління є найважливішою правовою формою управління. В той же час ми маємо відмітити, що сфера забезпечення екологічної безпеки вимагає окремого дослідження особливостей управлінських актів, які регулюють суспільні відносини щодо охорони навколишнього природного середовища, природокористування, екологічної безпеки, визначення їх видів, базових вимог та ін.

Питанням аналізу актів державного управління, як форми такої діяльності було присвячено чимало праць фахівців у сфері адміністративного права: Аверянова В.Б., Битяка Ю.П., Стеценка С.Г. [1, с. 279; 2, с. 165], у сфері екологічного права деякою мірою ці питання знайшли відображення в працях Рябець К.А., Шемшученка Ю.С. [4, с. 75; 5, с. 34-36], але комплексних наукових досліджень з даної тематики останнім часом не проводилося.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності акту управління, як правової категорії, його різновидів, особливостей, а також дослідження видів управлінських актів у сфері екологічної безпеки.

Результати дослідження. В адміністративно-правовій літературі акти державного управління, здебільшого, визначаються як офіційний припис, який заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, і тягне за собою певні юридичні наслідки [6, с. 139]. Колпаков В.К. у своїх працях зазначає, що акти

державного управління це, насамперед, владні, підзаконні, втілені у встановлену форму волевиявлення суб'єктів державного управління, що безпосередньо впливають на правові норми і відносини з метою їх удосконалення відповідно до державних інтересів [2, с. 213].

Відомий дослідник Бахрах Д.М. визнає акт управління, як важливий засіб практичної реалізації цілей і функцій адміністративної влади, основну форму її виконавчо-розпорядчої діяльності. Він говорить, що акти є рішеннями, які суб'єкти виконавчої влади приймають в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарською, соціально-культурною, адміністративно-політичною галузями життя країни [7, с. 272]. Старілов Ю.М. дає таке визначення: «Адміністративний акт (правовий акт управління) – правовий акт, який регулює управлінські відносини або що вирішує конкретну управлінську справу (суперечку), що встановлює новий правовий статус суб'єктів права, який має державно-владний характер, що видається суб'єктами публічного управління в односторонньому адміністративному порядку, уповноваженими на те органами і посадовими особами відповідно до встановленої процедури (в рамках управлінського процесу) для досягнення цілей і завдань управління, здійснення управлінських функцій [8, с. 436-437].

На думку Малиновського В.Я., їх можна визначити як владні волевиявлення суб'єктів державного управління (органів виконавчої влади, посадових осіб), які видаються колегіально чи одноособово, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення правових норм або зміну сферу їх дії, які здійснюються у встановленому порядку на підставі і на виконання законів та актів вищих органів виконавчої влади з метою практичного здійснення функцій та завдань державного управління і діють у формі документів чи усних велінь, які містять відповідні веління (приписи) [9, с. 524].

Отже, проаналізувавши наступні визначення, а також інші здобутки вчених, ми можемо зробити висновки щодо основних ознак актів управління, до яких можна віднести наступні:

- вони мають владний характер та є обов'язковими для адресатів. Тобто їх видання зумовлено інтересами держави, а недотримання вимог правового акта уможливіло застосування до відповідного суб'єкта адміністративного примусу або притягнення його до відповідальності;
- видаються на основі закону і мають відповідати йому, тобто є підзаконними;
- акти видаються в односторонньому порядку без узгодження із другим адресатом, натомість він може перевірити законність та обґрунтованість акту;
- акт управління є підставою для виникнення, зміни або припинення відносин між державою та підлеглим суб'єктом, тобто виступає юридичним фактом. Акти управління встановлюють відповідні моделі поведінки суб'єктів, яким вони адресовані: дозвіл на вчинення відповідних дій, дотримання певного порядку, заборону вчинення окремих дій;
- видаються в межах повноважень державних органів (посадових осіб). Кожний суб'єкт державного управління має право видавати правові акти лише у межах своєї компетенції (прав та обов'язків, визначених у Конституції та законах України);
- визначена форма та процедура введення в дію – залежно від виду правового акта існує певний порядок його прийняття, форми, узгодження, реєстрації, опублікування та набуття ним чинності [2, с. 169-170; 8, с. 438-440; 10, с. 248].

Німецькими вченими відзначаються три суттєві ознаки адміністративного акта: 1) регулювання окремого випадку; даною ознакою адміністративний акт відмежується від норми закону, тобто адміністративний акт є конкретним рішенням, що належить саме до окремого випадку, тоді як закон являє собою абстрактне регулювання; 2) є рішенням, що містить два аспекти: волевиявлення відносно громадян або деякої речі і обґрунтування прав і (або) обов'язків для громадянина або щодо деякої речі; 3) зовнішній вплив адміністративного акту полягає в тому, що він чинить правовий вплив «зовні», ним регулюються правовідносини між державою і громадянами [10, с. 245].

Зазначені ознаки дають змогу зробити відмежування актів управління від інших нормативних актів: законів, судових рішень, цивільно-правових договорів, актів громадських організацій та ін.

Як зазначалося вище, акт управління є підзаконним, оскільки він видається або на виконання закону або у відповідності до нього. Акти управління дуже часто деталізують положення законів. Закони мають більшу юридичну силу, ніж акти управління, при конкуренції норм законів та актів управління – діють норми закону. Крім того, закони приймаються органом законодавчої влади або на референдумі, що є найвищим проявом народовладдя в країні.

Прийняттю закону передують складна процедура. Безумовно, що для актів управління, наприклад Кабінету Міністрів України, вона є теж непростю, натомість, процедура прийняття

більшості актів управління є спрощеною у порівнянні із законодавчою. Викладена вище відмінність дає змогу говорити, що зміна закону є також більш складною, ніж зміна управлінського акту, що дозволяє більш швидко адаптувати його під потреби певних суспільних відносин.

Судові акти (вироки, постанови, рішення) є актами окремої гілки державної влади – судової, натомість акти управління видає виконавча гілка. Судові акти по своїй суті є формою здійснення правосуддя, а акти управління – формою здійснення виконавчої влади. Судові акти завжди є індивідуальними, акти ж управління бувають як індивідуальні, так і нормативні.

Прийняття судового акта, в деяких випадках, може скасовувати або призупиняти дію адміністративного акта. Так, статтею 17 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [11]. Судовий акт не може бути змінений і переглянутий тим же самим судом (суддею) за своєю ініціативою; акти управління можуть бути скасовані, змінені, переглянуті органом управління або посадовими особами, які їх прийняли.

Від цивільних договорів акти управління відрізняються тим, що останні є результатом владного волевиявлення суб'єкта управління, а цивільно-правові договори є результатом добровільної угоди двох сторін.

Від нормативно-правових актів громадських організацій акти управління відрізняються тим, що ці акти обов'язкові для виконання тільки для членів таких організацій, натомість акти управління можуть розповсюджуються на невизначене коло осіб.

Зважаючи на вищевикладене, можемо виділити наступні види актів управління в сфері забезпечення екологічної безпеки держави:

1. За колом осіб та спрямованістю:

Нормативні акти – встановлюють загальні правила поведінки учасників екологічних правових відносин та відносин у сфері екологічної безпеки. Вони містять адміністративно-правові норми, що розраховані на неодноразове застосування та розповсюджуються на невизначене коло осіб. Такі акти встановлюють загальні для учасників відносин у сфері екологічної безпеки права та обов'язки, а також відповідальність за їх неналежне виконання або реалізацію. Серед них відмітимо акти Кабінету Міністрів України, що встановлюють процедуру проведення відбору цільових проектів екологічної модернізації підприємств та перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку [12, 13].

Індивідуальні акти – встановлюють правила поведінки в конкретних ситуаціях, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки, стосуються конкретних осіб, розраховані на однократне застосування. До таких документів найчастіше відносяться акти кадрового характеру про призначення, переведення, звільнення посадових осіб, а також акти, що регулюють дозвільні відносини у сфері екологічної безпеки [14, 15].

Змішаного характеру – в них містяться норми, що розраховані на неодноразове використання, а також вимоги до конкретних посадових осіб щодо вчинення певних управлінських дій. Наприклад, Положення про ведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту, містить як загальні норми щодо правил його ведення, так й індивідуальні положення, що покладають на Міністерство екології та природних ресурсів обов'язок ведення реєстру та його оновлення на офіційному веб-сайті [16].

2. За видавниками:

– Акти, що видаються Президентом України.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, наприклад «Про додаткові заходи щодо перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та відродження територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 13.04.2016 р.; «Про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення» від 27.07.2016 р. [17, 18]. Крім того, на виконання екологічного законодавства Президент може видавати Укази про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації [19].

– Акти Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпечує розробку державних цільових,

міждержавних екологічних програм; встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та ін.

Кабінет Міністрів України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень. Кабінет Міністрів України, зокрема, затверджує положення про інші органи управління в сфері екологічної безпеки [20]; нормативно визначає порядок включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі [21], забезпечує імплементацію Європейського екологічного законодавства у національну правову систему [22].

– Акти центральних органів виконавчої влади.

До центральних органів виконавчої влади відносяться міністерства, служби, агентства інспекції. Акти центральних органів виконавчої влади конкретизують норми законів, указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України. Ключовим центральним органом виконавчої влади, що видає акти управління в сфері забезпечення екологічної безпеки, є Міністерство екології та природних ресурсів України, яке в межах повноважень видає накази, організовує та контролює їх виконання. Як приклади таких актів виділимо, зокрема, Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27.02.2002 р., Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів від 13.10.2015 р. [23, 24]. Серед актів інспекцій, служб та агентств назвемо Інструкцію з організації оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля від 08.11.2012 р., Інструкцію з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення від 31.08.2010 р. [25, 26].

Акти місцевих органів виконавчої влади. До таких органів чинне законодавство відносить місцеві державні адміністрації (обласні та районні). Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Як приклади відповідних розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій виділимо наступні:

– Про затвердження Положення про регіональну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Харківської області від 09.12.2015 р.;

– Про додаткові заходи щодо збереження та розвитку природно-заповідної справи та екологічної мережі в Волинській області від 19.12.2016;

– Про Програму охорони навколишнього природного середовища Закарпатської області на 2016-2018 роки від 27.11.2015 р. [27-29].

3. *За назвою (формою):*

– Постанови – акти управління, як правило, нормативного характеру, які приймаються Кабінетом Міністрів України;

– Розпорядження – це, як правило, індивідуальні акти управління, які приймаються одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Юридична сила розпоряджень залежить від характеру питання, що вирішується, та правового становища конкретного носія розпорядження.

– Накази – це акти управління, видані в процесі здійснення єдиначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найбільш категоричною регламентуючою формою передання рішення. Накази, залежно від характеру питань, що ними регулюються, можуть бути як нормативними, так й індивідуальними;

– Інструкції – акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт. Вони видаються і діють у зв'язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиначальних органів управління. Постанови, розпорядження, накази можуть бути нормативними та індивідуальними. Інструкції завжди є нормативними [6, с. 142-144].

На нашу думку, ця класифікація є дещо недосконалою. Аналіз законів України «Про Кабінет міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», змісту положень «Про міністерство екології та природних ресурсів України», «Про державну екологічну інспекцію» та ін., дає змогу зробити висновки, що:

– Кабінет Міністрів України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України;

- Міністерство у межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр;
- Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання;
- Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази;
- Міністерство екології та природних ресурсів України видає накази, організовує та контролює їх виконання.

Отже, як бачимо, інструкції не є актом управління, що виділяється чинним законодавством. Окремими за формою управлінськими актами є постанови, розпорядження, накази.

В той же час, інструкції, які визначають порядок (процедуру) здійснення певних дій, робіт, затверджуються відповідними постановами та наказами. Окрім того, постановами та наказами в сфері забезпечення екологічної безпеки затверджуються переліки, критерії, нормативи.

Згідно із визначеннями тлумачних словників, перелік – це множина (постійна або тимчасова) пов'язаних об'єктів, упорядкованих деяким логічним способом. Критерій виступає підставою для оцінки, визначення або класифікації чогось. Нормативом є показники певних норм, правила, згідно з якими здійснюється або виконується що-небудь.

До таких актів, перш за все, можна віднести: Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством екології та природних ресурсів» від 31.05.2017 р. № 384; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Переліку забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих і підземних вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод» від 06.02.2017 р. № 45; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із устаткування (установки) для випалювання та агломерації металеві руди (включаючи сульфідну руду)» від 21.12.2012 р. № 671.

Отже, за формою, у сфері забезпечення екологічної безпеки, ми можемо виділити постанови, розпорядження та накази, натомість за внутрішнім змістом – інструкції, переліки, критерії та нормативи.

4. За просторовими межами дії:

- національні, що розповсюджуються на всю територію України, наприклад постанови Кабінету Міністрів України;
- локальні, що розповсюджуються на певну територію, наприклад розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

5. За дією в часі:

- строкові, наприклад Укази Президента про оголошення певних територій зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- безстрокові – нормативні акти без вказівки на термін їх дії.

Висновки. Проведений аналіз сутності та видів актів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки дозволяє нам зробити наступні висновки:

1. Акт державного управління у сфері екологічної безпеки – це адміністративно-правова форма державного управління, яка представляє собою правовий акт, виданий на підставі чинного законодавства, уповноваженими суб'єктами державного управління в порядку одностороннього волевиявлення, в межах їх компетенції з дотриманням відповідної форми, строків, процедури з метою формування та реалізації державної політики щодо забезпечення такого стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, а також забезпечення та охорони інших екологічних прав людини і громадянина.

2. До основних ознак актів державного управління в сфері забезпечення екологічної безпеки слід віднести: владний характер; під законність; видання в односторонньому порядку; вони є підставою для виникнення, зміни або припинення правових відносин; видання в межах компетенції; затверджена форма; процедура підготовки, видання та оприлюднення.

3. Вимоги, що пред'являються до актів державного управління в сфері екологічної безпеки:

а) законність. Вони не можуть суперечити Конституції та законам України, зокрема статтям 16, 21, 41 Основного закону держави, закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», положенням Водного, Лісового кодексів, кодексу України «Про надра», зако-

ну України «Про відходи». Правовий акт має прийматись органом виконавчої влади (посадовою особою) у межах власної компетенції, яка визначається законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Відмітимо, що за загальними правилами, акти управління в сфері екологічної безпеки мають так звану «презумпцію законності», тобто він вважається законним, якщо у встановленому порядку не буде доведено інше;

б) доцільність. В основі такої вимоги лежить суспільний інтерес в сфері екологічної безпеки, зокрема забезпечення належного стану навколишнього природного середовища;

в) відповідність установленій процедурі підготовки, прийняття та оприлюднення. В Кабінеті Міністрів України, наприклад, такий порядок затверджений розділом 4 «Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів» Регламенту Кабінету Міністрів України, в Міністерстві екології та природних ресурсів України, відповідно, регламентом міністерства (розділ IV «Нормотворча діяльність»);

г) необхідність проходження державної реєстрації у Міністерстві юстиції. Відповідно наказу Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. державна реєстрація нормативно-правового акту в сфері екологічної безпеки полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України в сфері охорони навколишнього природного середовища, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийняті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

4. Акти державного управління в сфері екологічної безпеки вирізняються за колом осіб та спрямованістю (нормативні, індивідуальні, змішані); за видавниками (видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади); за формою (укази, постанови, розпорядження накази); за внутрішнім змістом (інструкції, переліки, критерії та нормативи); за просторовими межами дії (локальні, національні); за дією в часі (строкові, безстрокові)

Перспективними напрямками подальших досліджень ми вважаємо визначення особливості інформаційного забезпечення екологічної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юрид. думка, 2004. – Т.1: Загальна частина. – 584 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
3. Правознавство: [підручник] / за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. – К. : КНЕУ, 2003. 767 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/23163>
4. Рябець К.А. Екологічне право України: [навчальний посібник] / К.А. Рябець. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 438 с.
5. Екологічне право України. Академічний курс: [підручник] / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – 2005. – 848 с.
6. Адміністративне право: [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер.авт.кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России: [учебник] / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин – М. : Норма-Инфра, 2002. – 623 с.
8. Административное право : [учебник] / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. доп. – М. : Норма, 2009. – 927 с.
9. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – Луцьк : «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки. 2000. – 558 с.
10. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – Т.II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
12. Питання проведення відбору цільових проектів екологічної модернізації підприємств: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2013 р. № 756 // База даних «ЗаконодавствоУ-

країни» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/756-2013-p>

13. Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 р. № 808 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/808-2013-%D0%BF>

14. Про призначення Дмитренка Г.В. державним секретарем Міністерства екології та природних ресурсів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 25-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/25-2017-%D1%80>

15. Про видачу ліцензій: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 20.06.2017 № 224 / Офіційний сайт Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://menr.gov.ua/files/docs/activity-license/nakazy/nakaz_224.pdf

16. Про затвердження Положення проведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.03.2007 р. № 121 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0338-07>

17. Про додаткові заходи щодо перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та відродження територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України від 13.04.2016 р. № 141/2016 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141/2016>

18. Про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення: Указ Президента України від 27.07.2016 р. № 312/2016 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/312/2016>

19. Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації: Указ Президента України від 09.03.2001 р. № 170/2001 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/170/2001>

20. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF/paran8#n8>

21. Про затвердження Порядку включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1196 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1196-2015-%D0%BF>

22. Про схвалення розробленого Міністерством екології та природних ресурсів плану імплементації деяких актів законодавства ЄС: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. № 475р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/475-2015-%D1%80>

23. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>

24. Про внесення змін до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 13.10.2015 р. № 367 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1369-15>

25. Про затвердження Інструкції з організації оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ державної екологічної інспекції України від 08.11.2012 р. № 215 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0215770-12>

26. Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Державного комітету лісового господарства України від 31.08.2010 р. № 262 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10>

27. Про затвердження Положення про регіональну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Харківської області: Розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації від 09.12.2015 р. № 575 / Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/content/documents/783/78288/files/151209-01-11-zagal-575-rozp.pdf>

28. Про додаткові заходи щодо збереження та розвитку природно-заповідної справи та екологічної мережі в області: Розпорядження Голови Волинської обласної державної адміністрації від 19.12.2016 р. № 592 / Офіційний сайт Волинської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://voladm.gov.ua/npa/2016/592.zip>

29. Про Програму охорони навколишнього природного середовища Закарпатської області на 2016-2018 роки: Розпорядження Голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 27.11.2015 р. № 437 / Офіційний сайт Закарпатської обласної державної адміністрації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/P3Liq8>

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.92

БЕРИСЛАВСЬКА О.М.

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

У статті визначено поняття адміністративної відповідальності у сфері інформаційно-правової політики як виду юридичної відповідальності, який є різновидом державного примусу та застосовується до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) інформаційної сфери шляхом накладення стягнень, що тягнуть за собою обтяжливі наслідки юридичного характеру. Крім того, виявлено, що дана відповідальність має характерні ознаки, зокрема вона повинна мати всі ознаки інформаційного правопорушення (проступку) та настає тільки тоді, коли вказані правопорушення не тягнуть за собою іншої, передбаченої законом юридичної відповідальності.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, ознаки відповідальності, правопорушення, доступ до публічної інформації.

В статье определено понятие административной ответственности в сфере информационно-правовой политики как вида юридической ответственности, который является разновидностью государственного принуждения и применяется к правонарушителям (физическим и юридическим лицам) информационной сферы путем наложения взысканий, влекущих за собой обременительные последствия юридического характера. Кроме того, выявлено, что данная ответственность имеет характерные признаки, в частности она должна иметь все признаки информационного правонарушения (проступка) и наступает, только когда указанные правонарушения не влекут за собой другой, предусмотренной законом юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, признаки ответственности, правонарушения, доступ к публичной информации.

The article defines the administrative responsibility in the field of information and legal policy that is a form of legal responsibility, which is a form of state coercion and applies to offenders (individuals and legal entities) of the information sphere, by imposing penalties, which entail burdensome legal consequences. In addition, it has been discovered that this responsibility has distinctive features; in particular, it should have all the features of an information offense (misconduct) and occurs only if the specified offenses do not entail another legal liability stipulated by law.

Key words: legal liability, administrative responsibility, signs of responsibility, access to public information, offenses,

Вступ. На сьогодні питання адміністративної відповідальності за інформаційні правопорушення в нашій державі набуває все більшого значення. Зокрема, прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало першим кроком до впровадження європейських стандартів відкритості і прозорості в роботу органів державної влади. Крім того, на даний мо-

мент владні структури допускають у своїй діяльності порушення законодавства у сфері доступу до публічної інформації, що можна вважати порушенням стандартів демократичної держави.

Важливим моментом розгляду даної теми є те, що процедура оскарження інформаційних правопорушень відтепер розглядається шляхом віднесення до компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можливості приймати відповідні скарги і реагувати на звернення щодо порушень у сфері доступу до публічної інформації. У зв'язку із цим виникає необхідність аналізу особливостей адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб у сфері інформаційно-правової політики держави.

Таким чином, усе вище сказане й зумовлює актуальність розгляду теми адміністративної відповідальності у сфері інформаційно-правової політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання адміністративної відповідальності були предметом наукових досліджень В. Авер'янова, О. Андрійка, Ю. Битяка, В. Галунька, І. Голосніченка, В. Колпакова, О. Кузьменка, І. Білодіда, А. Манькута, О. Музичука, С. Марченкової, Є. Поповича, В. Труханова та ін. Проте у вітчизняній юридичній науці адміністративна відповідальність у сфері інформаційно-правової політики є недослідженою і тому вимагає ґрунтового аналізу.

Постановка завдання. Метою дослідження є розкриття адміністративної відповідальності у сфері інформаційно-правової політики та аналіз особливостей такої відповідальності.

Результати дослідження. Термін «відповідальність» за тлумачним словником трактується як покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова [2].

У загальній теорії держави і права визначено, що юридична відповідальність – це передбачені санкціями норм права несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких зазнає особа за вчинене правопорушення. Має ретроспективний характер, оцінює минуле, тобто є відповідальністю за діяння, яке вже відбулося. Тим самим вона відрізняється від політичної, моральної та інших видів соціальної відповідальності, які можуть оцінювати й майбутні дії. Таким чином, залежно від галузевої належності норми класифікуються на такі підвиди відповідальності: конституційну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну, матеріальну, адміністративну відповідальність [9].

Існування різних видів правопорушень передбачає поділ юридичної відповідальності на самостійні види. Існують різні підстави для такого поділу. Залежно від суб'єктів – органів, що накладають юридичну відповідальність, її поділяють на таку, що накладається: органами державної влади, судовими та іншими юрисдикційними органами. Щодо порушників її поділяють на індивідуальну і колективну. Розрізняють також внутрішню державну і міжнародну юридичну відповідальність. Поширеною є класифікація юридичної відповідальності залежно від галузевої належності правової норми, що порушена. На цій підставі розрізняють: кримінально-правову і адміністративну; цивільно-правову і трудову (дисциплінарну, матеріальну відповідальність робітників і службовців) та ін. [5].

Відповідно до юридичної енциклопедії Ю. Шемшученка адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до особи, яка вчинила адміністративний проступок, певного адміністративного стягнення. Адміністративна відповідальність настає за порушення загальнообов'язкових правил у різних галузях державного управління навіть тоді, коли порушення не потягло за собою конкретних шкідливих наслідків [11].

Академік В. Копейчиков вважав, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти застосування уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення, що за своїм характером не тягне за собою відповідно до чинного законодавства кримінальну відповідальність [5].

Таким чином, слід визнати, що єдиної точки зору щодо поняття адміністративної відповідальності не існує, тому ми можемо розглянути його за допомогою певних основоположних підходів, що застосовуються вченими адміністративістами в дослідженні даної тематики. Відповідно, з позицій науки адміністративного права адміністративну відповідальність розглядають як окремий інститут, що є різновидом юридичної відповідальності. Тобто за порушення норм, передбачених чинним законодавством, держава має право накладати стягнення (адміністративні санкції) для запобігання вчинення тождесних правопорушень.

Що стосується особливостей, на які слід звернути увагу під час розгляду теми адміністративної відповідальності у сфері інформаційно-правової політики держави, то відзначимо, що її можна вважати синонімом до понять «інформаційно-правова відповідальність», «інформаційна юридична

відповідальність», «відповідальність за порушення інформаційного законодавства», «відповідальність за порушення норм інформаційного права» і відмежовувати від понять: «юридична відповідальність в інформаційному праві», «юридична відповідальність суб'єктів інформаційного права», «юридична відповідальність за порушення у сфері інформаційної діяльності держави органів місцевого самоврядування», оскільки порушення норм інформаційного права породжує не лише власне інформаційно-правову, а й відповідальність, передбачену іншими галузями права [8, с. 23].

У теорії держави і права закріпленій і обґрунтованій поділ юридичної відповідальності на чотири види (кримінальна, цивільна, дисциплінарна і адміністративна). Але на сьогодні все більше вчених схиляються до думки, що даний поділ не відповідає сучасним політико-правовим реаліям на фоні зростання і підвищення відповідальності держави щодо забезпечення в суспільстві правопорядку [10, с. 62].

Науковець Л. Коваленко вважає, що інформаційна відповідальність є важливою складовою частиною, одним із інститутів інформаційного права. Місце і значна її роль на інформаційно-правовому просторі визначається, по-перше, тим, що відносини такої відповідальності, разом з іншими інформаційно-правовими відносинами, складають предмет інформаційного права. У суспільстві зазначений вид відповідальності є найбільш розповсюджений, у порівнянні з кримінальною, цивільно-правовою, дисциплінарною. Щороку в державі фіксується декілька мільйонів випадків порушення інформаційного законодавства, але, на жаль, за відсутності інформаційних стягнень правопорушення залишаються без притягнення до відповідальності. Тому це й зумовлює особливу актуальність адміністративної відповідальності у сфері інформаційно-правової політики держави [3].

На нашу думку, адміністративну відповідальність у сфері інформаційно-правової політики держави слід розділити на: адміністративну відповідальність фізичних та юридичних осіб. Норми щодо першої категорії зосереджуються в Кодексі про адміністративні правопорушення (КУпАП), сюди ж відноситься і спеціальна дисциплінарна відповідальність. Наступний вид відповідальності, який ми пропонуємо виділити, – відповідальність юридичних осіб як суб'єктів права, які безпосередньо займають свою нішу в даній сфері правовідносин. Норми даного виду відповідальності містяться в нормах КАСУ, Європейського суду з прав людини і т.д.

Досліджуючи чинне законодавство України, ми виявили, що існують окремі нормативно-правові акти, що регулюють суспільну поведінку осіб, які порушують інформаційне законодавство. Тому можна стверджувати, що адміністративну відповідальність у сфері інформаційно-правової політики можна віднести до окремого самостійного виду юридичної відповідальності за інформаційні правопорушення. Зокрема, слід зазначити, що проступок є підставою для притягнення винної особи до відповідальності за інформаційні правопорушення.

Тому, враховуючи вищесказане та зважаючи на думки вчених адміністративістів, можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність у сфері інформаційно-правової політики – це вид юридичної відповідальності, який є різновидом державного примусу та застосовується до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) інформаційної сфери шляхом накладення стягнень, які обов'язково тягнуть за собою обтяжливі наслідки юридичного характеру.

Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про інформацію» суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію. Цей же закон відповідно до ч. 1 ст. 27 визначає, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України. У п. 1 ст. 28 вказано, що інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини [8]. Так, законодавець передбачив неприпустимість зловживання правом на інформацію.

Також відповідно до Закону України «Про інформацію» передбачено відповідальність за поширення суспільно необхідної інформації. У п. 1 ст. 29 визначено, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Відповідно до п. 2 ст. 29 предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [7].

Звільняються від відповідальності 3. суб'єкти інформаційних відносин за розголошення інформації з обмеженим доступом тільки в тому випадку, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною (п. 3 ст. 30) [7].

Відповідно до ст.3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» право на доступ до публічної інформації, серед іншого, гарантується встановленням юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [6].

Крім того, законодавець встановлює право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації (п. 2 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Так, запитувачі публічної інформації можуть оскаржити: відмову в задоволенні запиту на інформацію; відстрочку задоволення запиту на інформацію; ненадання відповіді на запит на інформацію; надання недостовірної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 даного Закону; інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [6].

Відповідно до п.1 ст. 24 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як: ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит; безпідставна відмова в задоволенні запиту на інформацію; неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 вказаного Закону; надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів; навмисне приховування або знищення інформації чи документів. Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом [6].

У кодексі України про адміністративні правопорушення не наведено визначення адміністративної відповідальності, хоча в ст. 9 вказується, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [6]. У даному випадку законодавча прогалина зумовлює існування різноманітних наукових підходів та доктринальних тлумачень вказаного правового інституту.

Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення регламентує деякі положення, що встановлюють відповідальність осіб, які порушили законодавство у сфері інформаційно-правової політики держави. У статті 212-3 встановлено, що неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про засади запобігання і протидії корупції», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації» (необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірною відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації) також передбачена відповідальність, відповідно до Кодексу [6].

У статті 82-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення вказано, що приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитом посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди, призводить до відповідних наслідків [6].

Таким чином, адміністративна відповідальність фізичних осіб характеризується тим, що вона накладається на правопорушника за певний адміністративний проступок із метою каральних і правовідновлюючих функцій.

Що стосується адміністративної відповідальності юридичних осіб, то у своїх дослідженнях Ю. Битяк стверджує що є всі підстави говорити про адміністративну відповідальність юридичних осіб як про самостійний вид адміністративної відповідальності. Адже вона тісно переплітається з адміністративною відповідальністю фізичних осіб. Так, у разі скоєння правопорушення

юридичною особою можливо три види правових наслідків: притягнення до відповідальності посадової особи, як за порушення митних правил; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної, і посадової осіб, як у разі скоєння порушення у сфері обмеження монополізму; притягнення до відповідальності лише юридичної особи, як у випадку порушення правил містобудування [1].

Ми вважаємо, що в Україні не сформований інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб, а є діяння, за які накладаються засоби адміністративного примусу. Оскільки у вітчизняному законодавстві не прописана проблема вини юридичної особи. У положенні про «Міністерство інформаційної політики» не наведено положень про відповідальність як окремих елементів адміністративно-правового статусу, тому стягнення можуть накладатися на посадових осіб цього Міністерства.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує органи поліції, прокуратури, Службу безпеки України, Вищу раду правосуддя, Антимонопольний комітет України, Центральну виборчу комісію та ін., органи влади та місцевого самоврядування оприлюднювати, а також надавати за запитом інформацію про свою діяльність і прийняті рішення. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит; безпідставна відмова в задоволенні запиту на інформацію; неоприлюднення інформації; надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів; навмисне приховування або знищення інформації чи документів [6].

Таким чином, вказана стаття висвітлює перелік правопорушень, які є підставами притягнення до адміністративної відповідальності. Разом із тим відповідно до КУпАП до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті винні особи за ч. 6 ст. 212-3 за незаконну відмову в прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою – шостою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин [4].

Раніше загальний нагляд за реалізацією положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснювали органи прокуратури, але оскільки на сьогодні прокуратура позбавлена функції загального нагляду, то для того, щоб винні особи понесли відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян, необхідно звернутися з відповідною заявою до уповноваженої особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як це зазначено в п. 8-1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення на предмет складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 212-3 КпАП України [4].

Отже, новою функцією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є приймати відповідні скарги і реагувати на звернення щодо порушень у сфері доступу до публічної інформації. Крім того, прокуратура є суб'єктом, який повинен виконувати вимоги Закону в частині реалізації законодавства доступу до публічної інформації.

Висновки. Підводячи підсумки, ми вважаємо, що основними характерними ознаками адміністративної відповідальності у сфері інформаційно-правової політики є:

1) до відповідальності за інформаційні правопорушення можуть притягуватися як юридичні, так і фізичні особи. Це зумовлюється тим, що інформаційне законодавство містить положення, які дають можливість притягнення таких осіб до відповідальності;

2) повинна мати всі ознаки інформаційного правопорушення (проступку). Настає тільки тоді, коли вказані правопорушення не тягнуть за собою іншої, передбаченої законом юридичної відповідальності;

3) основний нагляд за додержанням інформаційного законодавства здійснює уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що приймає відповідні скарги та реагує на звернення щодо порушень у сфері доступу до публічної інформації.

Отже, адміністративна відповідальність у сфері інформаційно-правової політики – це вид юридичної відповідальності, який є різновидом державного примусу та застосовується до пра-

впорушників (фізичних та юридичних осіб) інформаційної сфери шляхом накладення стягнень, що тягнуть за собою обтяжливі наслідки юридичного характеру. Крім того, виявлено, що дана відповідальність має характерні ознаки, зокрема вона повинна мати всі ознаки інформаційного правопорушення (проступку) та настає, коли вказані правопорушення не тягнуть за собою іншої, передбаченої законом юридичної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Білодід І.К. Словник української мови. В 11 томах. Том 1. – К. : «Наукова думка», 1970. – С. 620.
3. Коваленко Л. Торетико-правові проблеми становлення та розвитку юридичної відповідальності за інформаційні правопорушення / Л. Коваленко. – ФП. – 2014. – № 1.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 № 8073-Х. База даних Законодавство України. Верховна Рада України. 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.
5. Копейчиков В. Правознавство / В. Копейчиков. – К., 2003.
6. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Голос України. – 2011. – № 24.
7. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Голос України, 1992.
8. Романюк Б., Гавловський В. Проблеми організації боротьби з правопорушеннями, що вчиняються з використанням сучасних інформаційних технологій / Б. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2000. – № 2. – С. 122–127.
9. Цвік М., Петришин О., Авраменко Л. та ін. Загальна теорія держави і права. Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. Цвік. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
10. Цимбалюк В. Цивільно-правові джерела інформаційного права / В. Цимбалюк // Правова інформатика. – 2005. – № 3(7). – С. 36–42.
11. Шемшученко Ю. Юридичний словник-довідник / Ю. Шемшученко. – Київ : Феміна, 1996. – 696 с.

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У статті розкривається діяльність органів державної виконавчої влади під час здійсненні ними функцій контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами. На підставі аналізу нормативно-правових актів пропонуються шляхи вдосконалення управлінської діяльності в досліджуваній сфері.

Ключові слова: публічний контроль, органи виконавчої влади, поводження з побутовими відходами.

В статье раскрывается деятельность органов государственной исполнительной власти при осуществлении ими функций контроля (надзора) в сфере обращения с бытовыми отходами. На основании анализа нормативно-правовых актов предлагаются пути совершенствования управленческой деятельности в исследуемой сфере.

Ключевые слова: публичный контроль, органы исполнительной власти, бытовые отходы.

The article reveals the activity of state executive authorities in carrying out their functions of control (supervision) in the field of domestic waste management. On the basis of the analysis of normative legal acts, ways of improving the management activity in the investigated sphere are offered.

Key words: public control, bodies of executive power, treatment of household waste.

Вступ. Публічне регулювання сфери поводження з побутовими відходами реалізується уповноваженими органами публічного управління. Важливу роль у сфері поводження з побутовими відходами відіграє інститут публічного контролю. Розвиток суспільних відносин, широке коло організаційно-правових особливостей регулювання, різноманітність суб'єктів публічного контролю, проблемність питань правозастосовної діяльності потребує й нових поглядів на сучасну парадигму діяльності органів публічного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами.

На сьогодні система публічного контролю (нагляду) являє собою складне утворення і включає низку як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, а також громадські організації (громадяни), яким законом делеговано повноваження в частині здійснення контролю у сфері поводження з побутовими відходами. Незважаючи на демократичні перетворення і значну роль самоврядного та громадського контролю, в досліджуваній сфері нас у першу чергу цікавлять органи державної виконавчої влади, які покликані здійснювати контроль (нагляд) у сфері поводження з побутовими відходами.

Науково-теоретичним підґрунтям для відповідного дослідження стали праці таких вчених-правознавців, як В.І. Андрейцев, О.Ф. Андрійко, М.В. Краснова, В.І. Курило, Н.Р. Малишева, А.О. Оскірко, О.П. Світличний, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте діяльність органів державної виконавчої влади в такій проблемній сфері потребує суттєвого удосконалення, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження діяльності органів публічної влади, які наділені повноваженнями на здійснення контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами.

Результати дослідження. З того часу, коли Україна як незалежна держава ступила на шлях самостійного розвитку, в ній відбуваються докорінні зміни у функціонуванні інститутів публічного контролю. Широке коло правових особливостей регулювання контрольної діяльності органами публічної влади в усіх сферах суспільного життя потребує нових поглядів, оцінки їх наукової і практичної діяльності [1, с. 178].

Це в повній мірі стосується функціонування однієї із найважливіших складових управлінської діяльності – інституту публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами. Загальновідомо, що за суб'єктом здійснення виділяють такі форми контролю (нагляду): державний, самоврядний та громадський, кожен із яких відіграє важливу роль у сфері поводження з побутовими відходами. Відзначаючи важливу роль самоврядного та громадського контролю (нагляду), слід наголосити, що провідну роль у сфері поводження з побутовими відходами відіграє інститут державного контролю.

У своїй більшості науковці-правознавці розглядають контроль як одну із функцій управління. А також звертають увагу на специфічні особливості контролю як стадії виконання управлінського рішення [2, с. 31].

Проблема формування концепції та структурування контролю й подальшого розвитку його теоретико-методологічних засад у державній владі зумовлена:

- концептуальним і методологічним значенням контролю під час здійснення влади в умовах проведення конституційної реформи, зокрема під час трансформації інституційної системи влади та управління в Україні;

- недостатністю розвитку вітчизняної науки про громадянське суспільство та державне управління [3, с. 10].

Водночас нинішній розвиток суспільства дає підстави стверджувати, що процеси, які нині відбуваються в Україні, впливають не лише на управлінські відносини, а й на всі елементи механізму державної влади. Складний процес реформування всієї правової системи, адаптованої до нових соціальних, політичних та економічних умов, вносить свої прерогативи в діяльність органів державної виконавчої влади [4, с. 153, с. 184]. У повній мірі це стосується сфери поводження з побутовими відходами.

Державне управління у сфері поводження з побутовими відходами має певні свої особливості, проте запровадження ринкової економіки внесло докорінні зміни у форми та методи діяльності органів державного управління.

У державному контролі (нагляді) у сфері поводження з побутовими відходами значні повноваження мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на розв'язання широкого кола питань у досліджуваній сфері. Особливо це стосується органів виконавчої влади, яким притаманні всі ознаки державно-владного механізму, за допомогою яких держава реалізує свої функції у сфері державного контролю у сфері поводження з побутовими відходами.

Ми поділяємо думку О.Ф. Андрійко, що державний контроль – це об'єктивно зумовлена діяльність державних органів, яка полягає в спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою норм, правилам і стандартам [5, с. 12].

Суб'єктом управління у сфері поводження з побутовими відходами є система уповноважених органів, які відповідно до чинних нормативно-правових актів здійснюють організаційно-правову діяльність.

Поряд із суб'єктами загальної компетенції (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України), задіяними в реалізації публічного управління, окремі управлінські повноваження у сфері контролю та нагляду здійснюють галузеві органи. Ними є:

- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

- Міністерство охорони здоров'я України;

- Державна санітарно-епідеміологічна служба України.

Особливістю зазначених суб'єктів є те, що вони, здійснюючи галузеві функції контрольної діяльності, в силу своїх повноважень виконують лише окремі контрольні функції, на відміну від суб'єктів спеціальної компетенції.

Органами спеціальної компетенції в інституті публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами є Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України [6; 7].

Водночас аналіз практичної діяльності та нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади дає підстави віднести до суб'єктів, задіяних у реалізації окремих управлінських повноважень у сфері контролю та нагляду сфері поводження з побутовими відходами, й інші галузеві органи. Ними також є Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна лісова охорону; Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру [8; 9; 10].

Здійснений аналіз нормативно-правових актів дає підстави наголосити, що вказані органи виконавчої влади теж повинні бути наділені повноваженнями на здійснення державного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами. Підставами такого твердження є нижчевикладене.

Незважаючи на те, що відповідно до Положення Державну службу України з надзвичайних ситуацій цей орган безпосередньо не уповноважений на здійснення контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами, ми вважаємо, що цей орган повинен бути наділений повноваженнями на здійснення державного контролю (нагляду) цій сфері. Підставою такого твердження є те, що останнім часом в Україні змінився морфологічний склад твердих побутових відходів. Раніше найбільш вагомю їх складовою частиною були харчові відходи, то нині тверді побутові відходи на 50 відсотків складаються з використаної упаковки, здебільшого полімерної та комбінованої, більшість різновидів якої не піддається процесам біологічного розкладання і може багато років знаходитися в ґрунті. Широке застосування у виробництві та побуті електричного та електронного обладнання, стрімке зростання його імпорту в Україну, технологічні нововведення в цій галузі зумовлюють швидкість заміни цього обладнання. Це призводить до того, що в складі твердих побутових відходів все частіше з'являються такі відходи. Перелік шкідливих речовин, що надходять на захоронення або спалювання в складі електричного та електронного обладнання, – численний; найбільш небезпечні – важкі метали, речовини, що вміщують галогени, азбест тощо. Не меншу загрозу навколишньому природному середовищу та здоров'ю людини становлять специфічні відходи лікувально-профілактичних установ, які потрапляють у контейнери твердих побутових відходів та можуть стати джерелом різноманітних інфекцій [11, с. 15].

Оскільки сфера поводження з твердими побутовими відходами є такою, що призводить до надзвичайних ситуацій і екологічної та техногенної безпеки, ми вважаємо, що Державну службу України з надзвичайних ситуацій слід віднести до органів, які уповноважені на здійснення державного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами.

Важливе місце серед органів державного управління займає Державна лісова охорона, яка відповідно до Положення має статус правоохоронного органу, здійснює перевірки додержання лісокористувачами, власниками лісів та користувачами мисливських угідь вимог нормативно-правових актів і нормативних документів із питань ведення лісового господарства та в галузі мисливського господарства та полювання; може складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також у галузі мисливського господарства та полювання; зупиняти на території лісового фонду транспортні засоби та проводити огляд транспортних засобів, знарядь, добутих деревини та інших продуктів лісу, а також зупиняти на території мисливських угідь транспортні (плавучі) засоби та проводити їх огляд та огляд знарядь полювання, добутої продукції, а також здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу [9].

Здійснений в абзаці другому ст. 4 Положення про державну лісову охорону припис, згідно з яким одним із основних завдань держлісоохорони є забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу [9], дає підстави говорити про наділення цього органу контрольними повноваженнями у сфері поводження з побутовими відходами. На користь цієї тези говорять і норми КУпАП, згідно зі ст. 244 якого посадові особи Державної лісової охорони розглядають справи про адміністративні правопорушення за засмічення лісів відходами [12].

Це також стосується і Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Відповідно до Положення діяльність цього органу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства, він реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [10]. Враховуючи, що джерелом утворення побутових відходів є земельна ділянка, а побутові відходи у своїй більшості мають негативний вплив на родючість ґрунтів, вказаний орган теж повинен бути наділений функціями контролю.

Висновки. Таким чином, здійснений аналіз нормативно-правового регулювання діяльності органів державної виконавчої влади розширює коло суб'єктів уповноважених на здійснення управлінських функцій контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами. Такими

суб'єктами, на нашу думку, повинні стати: Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна лісова охорона та Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру. Незважаючи на те, що характер компетенції вказаних органів публічного управління носить різноманітний галузевий характер, вказані органи повинні бути наділені повноваженнями на здійснення державного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами, що потребує внесення відповідних змін у нормативно-правові акти.

Список використаних джерел:

1. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : дис. на здобуття наук. ступ. док. юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Світличний. – Державний науково-дослідний інститут МВС України. – К., 2012. – 440 с.
2. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение / Ю.А. Тихомиров. – М., «Наука», 1972. – 288 с.
3. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія / О.І. Сушинський. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
4. Світличний О. Щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів у галузі земельних відносин / О. Світличний // Підприємництво, господарство і право. 2009. – № 9. – С. 153–155.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 304 с.
6. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України № 32 від 21 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-p>.
7. Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України № 275 від 19 квітня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p>.
8. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України № 1052 від 16 грудня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p>.
9. Положення про Державну лісову охорону: постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 16 вересня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-p>.
10. Положення про Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України № 15 від 14 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-p>.
11. Бондар І.Л., Полтораченко Л.І. Системи поводження з твердими побутовими відходами в українських містах, роль міського населення в роздільному збиранні сміття та рекомендації для органів місцевого самоврядування / І.Л. Бондар, Л.І. Полтораченко. – Київ : ПРООН/МПВСР, 2011. – XX ст. – 48 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Постанова Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сутність, елементи та основні компоненти інформаційного забезпечення адвокатської діяльності в Україні, зокрема, визначено особливості системно-професійних знань адвоката. Також визначено механізм адміністративно-правового регулювання інформаційного забезпечення адвокатської діяльності в Україні.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, адвокатська діяльність, системно-професійні знання адвоката, елементи інформаційного забезпечення адвокатської діяльності.

В статье раскрыты сущность, элементы и основные компоненты информационного обеспечения адвокатской деятельности в Украине, в частности, определены особенности системно-профессиональных знаний адвоката. Также определен механизм административно-правового регулирования информационного обеспечения адвокатской деятельности в Украине.

Ключевые слова: информационное обеспечение, адвокатская деятельность, системно-профессиональные знания адвоката, элементы информационного обеспечения адвокатской деятельности.

The article reveals the nature, the elements and major components of information provision advocacy in Ukraine, in particular the features of the system-professional knowledge of a lawyer. Also defines the mechanism of administrative legal regulation of information support of the advocacy in Ukraine.

Key words: information support, advocacy, system and professional knowledge of the lawyer; elements of information provision advocacy.

Вступ. Інформаційне забезпечення адвокатської діяльності в Україні виступає невідривною частиною комплексу проблем, які безпосередньо пов'язані з вивченням, використанням закономірностей виявлення та збирання джерел інформації для формування судових доказів, а їх актуальність та важливість пояснюється тим значенням, котре має інформаційне забезпечення в процесі адвокатської діяльності, та тією роллю, яку воно відіграє як стимул розвитку, удосконалення її засобів та методів у юридичній науці.

Питанням інформаційного забезпечення органів державної влади та електронного врядування приділяють особливу увагу О. Голобуцький та О. Шевчук. Окремі проблеми доступу до інформації широкого суспільного загалу розглядаються у роботі М. Демкова та М. Фігеля. Певна частина наукових публікацій стосується проблем інформаційного забезпечення органів державної влади різних рівнів, зокрема праці Г. Гажієнка, В. Кириченка, В. Горового, О. Сосніна, В. Цимбалюка, В. Швеця тощо. Також працюють у цьому напрямку російські вчені В. Іноземцев, Т. Єршова та ін. Особливості інформаційного забезпечення в системі державного управління висвітлюються у наукових доробках М. Дітковської, П. Клімушина, О. Крюкова, О. Орлова, А. Панчука.

Постановка завдання. Мета статті – визначити поняття та проаналізувати характеристики й основні елементи інформаційного забезпечення адвокатської діяльності в Україні.

Результати дослідження. Термін «забезпечення» означає дію, а також зберігання, виконання чогось, правити за гарантією здійснення того чи іншого процесу. Таким чином, коли говорять про якесь часткове забезпечення управління, вказуючи на його конкретний якісний аспект (інформаційний), то мають на увазі, передусім, комплекс засобів, умов і дій, що гарантують нормальне проходження управлінських процесів [1, с. 31].

З метою з'ясування поняття інформаційного забезпечення треба знати, що саме мусить бути забезпечене. Якщо йдеться про забезпеченість системи управління множиною інформації, тобто її наявність, то воно вичерпується, завершується, стає реальним з її появою. Якщо ж йдеться про забезпечення організованості системи управління, упорядкованості взаємодії, функціонування її складових компонентів, то під забезпеченням слід розуміти діяльність. Саме тому в це поняття повинен включатися комплекс взаємозв'язаних методів, заходів і засобів (науково-методичного, соціально-політичного, техніко-економічного й організаційно-правового характеру тощо), що реалізує створення і функціонування інформаційних технологій – процесів збору, передачі, переробки, зберігання та видачі (відображення), а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності органів управління соціальними системами [там же, с. 41–42].

До поняття «інформаційне забезпечення» обґрунтовано віднесений організаційний аспект, який вказує на головні напрями правового регулювання саме інформаційного забезпечення. Таке значення цього терміну може бути співвіднесеним з організацією діяльності, пов'язаною зі збором, реєстрацією, передачею, зберіганням, опрацюванням і поданням інформації. На цю обставину звернули увагу А.В. Іщенко, І.П. Красюк та В.В. Матвієнко, які розглянули застосування словосполучення «інформаційне забезпечення» щодо військової справи, економіки, управління та юридичної науки, а також визначили напрями інформаційного забезпечення в правоохоронній діяльності [2, с. 5–34].

У довідкових виданнях термін «забезпечення» тлумачиться у близьких значеннях, але вони мають певні відмінності. Наприклад, у Новому тлумачному словнику української мови він розглядається у двох значеннях: 1) надання чи створення матеріальних засобів; 2) гарантування чогось [3, с. 684]. У Великому тлумачному словнику термін «забезпечення» пояснюється через дієслово «забезпечувати», яке вживається у декількох значеннях: «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь»; «гарантувати щось»; «захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [4, с. 280–281]. Крім того, забезпечення можна розглядати як те, чим забезпечують кого-небудь, що-небудь (засоби).

Отже, термін «забезпечення» у юридичному значенні можна розглядати в двох аспектах, а саме: унормування певного порядку діяльності суб'єктів суспільних відносин, і передбачені законом чи вироблені практикою сукупності заходів, спрямованих на удосконалення або покращення функціонування будь-чогось за певних умов.

У теорії управління під інформаційним забезпеченням розуміють діяльність, що організовується в рамках управління, спрямована на проектування, функціонування та вдосконалення інформаційних систем, що забезпечують ефективне вирішення завдань управління [5, с. 21]. Р.А. Калюжний та В.О. Шамрай виділяють три основні значення поняття «інформаційне забезпечення»: забезпеченість системи управління відповідною множиною інформації; діяльність, пов'язана з організацією збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання і представлення інформації; діяльність щодо формування цілеспрямованої суспільної й індивідуальної свідомості суб'єктів суспільних відносин щодо управління у конкретній сфері суспільних відносин [6, с. 39].

Говорячи про інформаційне забезпечення в органах внутрішніх справ, Г.П. Герт визначає його як діяльність суб'єктів управління, спрямовану на надання службам та підрозділам органів внутрішніх справ відомостей, необхідних їм для здійснення покладених на них завдань і функцій та задовольняючу відповідні вимоги [7, с. 124].

Л.В. Балабанова і Т.І. Алачова визначають інформаційне забезпечення як сукупність дій із надання необхідної для управлінської діяльності інформації в зазначене місце на основі певних процедур із заданою періодичністю [8, с. 9].

В нинішніх умовах формування інформаційного суспільства сутність, зміст, поняття категорії інформаційного забезпечення управління поєднується в окремих аспектах зі змістом такого соціального явища, як інформатизація. І це не випадково. Аналіз нормативно-правових актів щодо проведення адміністративної реформи в Україні свідчить про необхідність супроводження її цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері управлінської діяльності. В процесі виконавчо-розпорядчої діяльності адвокатів виникають відносини, які опосередковують пошук, збір, систематизацію, обробку, передачу інформації.

Система професійних знань адвоката включає в себе, по-перше, власне юридичні знання як центральний елемент професійної компетентності адвоката, по-друге, інформованість у конкретній справі як необхідну умову компетентних професійних дій, по-третє, загальну інформованість як необхідну умову професійної компетентності адвоката в цілому. Така структура профе-

сійних знань специфічна для даної професії і об'єднує її лише з деякими творчими професіями. Головна особливість професії адвоката з точки зору її інформаційного забезпечення полягає не стільки у складі системи професійних знань, скільки в тих особливих відносинах, які виникають між її елементами.

Механізм адміністративно-правового регулювання інформаційного забезпечення адвокатської діяльності в Україні полягає у встановленні семантичних відповідностей між буденною мовою і правом, оскільки для вирішення своїх професійних завдань адвокат повинен здійснити переказ проблеми свого клієнта з буденної мови на юридичну мову, з тим, щоб відшукати рішення даної проблеми в правовому полі, отримане ж рішення перевести назад на буденну мову.

Поряд з цим, переконуючи суд дати певну правову кваліфікацію певних подій чи дій певних осіб або прийняти певне тлумачення норми закону, адвокат повинен апелювати як до інших юридичних норм, так і до суті правових норм, тобто позаправовим цінностям і цілям, що виявляють волю законодавця.

Але для того, щоб здійснювати таку складну інтелектуальну діяльність герменевтичного характеру, адвокату, мабуть, необхідно володіти не тільки зазначеними трьома компонентами системи знань, але й деякими професійними знаннями, що дозволяють здійснювати всі ці дії свідомо, а значить, і більш ефективно.

Окрім цього, для адвоката необхідні знання про те, як виробляти стратегію і тактику ведення справи, а також спеціальні пізнання в області логіки, теорії і техніки аргументації, ведення переговорів, соціальної психології. Вельми корисними для адвоката є також організаційні та економічні знання. Вони можуть бути затребувані не тільки у зв'язку з безпосереднім здійсненням адвокатської діяльності, але й у зв'язку з роботою по організації діяльності адвокатської освіти, свого власного робочого часу та простору.

Всі ці знання, необхідні для більш раціонального та ефективного здійснення професійної діяльності адвоката, є в широкому сенсі методологічними знаннями і повинні розглядатися як невід'ємний компонент інформаційного забезпечення адвокатської діяльності.

Відразу ж треба сказати, що цей компонент системи знань адвоката в даний час є найменш розробленим. Багато адвокатів використовують ті чи інші стихійно вироблені схеми, алгоритми дій несвідомо, несистематично, фрагментарно, що далеко не завжди приводить до успіху. Про це писав ще Р. Гарріс, відмічаючи у своїй класичній праці, присвяченій професійній майстерності адвоката, що «одна практика, без знань, може тільки розвинути і зміцнити недбалість і невправні прийоми» [9, с. 11]. Найбільш досвідчені, зрілі адвокати, як правило, мають свої власні напрацювання, однак вони не завжди знаходять можливість ділитися ними з колегами-початківцями. Розділи методичного характеру є, як правило, у всіх підручниках і навчальних посібниках з адвокатської діяльності. Однак, на наш погляд, доцільно розрізняти методичні знання в широкому і вузькому сенсі. У широкому сенсі під методичними знаннями слід розуміти всі знання, що використовуються в адвокатській діяльності, крім юридичних знань, знань по конкретній справі і знань загального характеру. Зокрема, до методичних знань у широкому розумінні слід віднести знання в області логіки, теорії переконання й ораторського мистецтва, соціально-психологічні та ціннісно-етичні пізнання адвоката. У вузькому ж сенсі, методичні знання – це правила та алгоритми успішного здійснення специфічних дій, складових змісту адвокатської діяльності, а також цієї діяльності в цілому.

Взагалі поняття успіху має ключове значення при визначенні понять професіоналізму, професійної діяльності, професійної компетентності. Як зазначає С.А. Дружилов, перш, ніж ставити питання про тенденції розвитку професіонала, необхідно розібратися у змісті таких понять, як «успіх», «неуспіх», «ситуація успіху», «успішність діяльності», «професійна успішність» [10, с. 54]. Психолог А.В. Лібін визначає вектор життєвого успіху людини як суму двох векторів: вектора особистісного успіху, розглянутого як ступінь самовдосконалення людини, і вектора професійного успіху. Якщо особистісний успіх виражається в досягнутому рівні людиною особистісної зрілості, пов'язаній з відчуттям суб'єктивного та сімейного благополуччя, то професійний успіх відбивається в ступені творчої своєрідності кінцевого результату або продукту діяльності [11, с. 427].

Польський філософ Тадеуш Котарбінський, творець праксеології (науки про працю) визначив успішність за допомогою таких критеріїв, як корисність, точність, майстерність, чистота продукту. Корисною, з точки зору поставленої мети, є така дія, завдяки якій досягнення мети стає можливим чи легше досяжним. Точність визначається як ступінь розбіжності (невідповідності) продукту зі зразком. Майстерність означає, по-перше, можливість обліку великого числа додаткових міркувань при обробці продукту, по-друге, багатофункціональність продукту. Чистота про-

дукту визначається як відсутність побічних результатів, що не відповідають цілям [12, с. 265].

Будь-яку діяльність можна розглядати як успішну або неуспішну, порівнюючи її з певними зразками. Ці зразки можуть бути більш або менш конкретними або абстрактними, загальними або специфічними. Найпростіший критерій розрізнення успішної або неуспішної дії – це розрізнення між вирішеним і невирішеним конкретним поставленим завданням. Однак по мірі ускладнення завдань професійної діяльності ці зразки стають більш диференційованими і складними. В адвокатській діяльності аж ніяк невирішеність проміжної задачі не повинна розцінюватися як неуспіх.

Якщо розглядати методику адвокатської діяльності як систему правил, то виникає питання, якого роду ці правила.

Відомий американський логік, філософ і лінгвіст Джон Серль, один з творців теорії мовленнєвих актів, розрізняє два види правил: конститутивні та регулятивні. Прикладом конститутивних правил можуть служити правила гри в футбол (футболу поза цих правил просто не існує). Те ж можна сказати про правила гри в шахи тощо. Таким чином, конститутивні правила створюють ту саму діяльність, до якої вони належать. На відміну від них, регулятивні правила тільки впорядковують, регулюють діяльність, яка, в принципі, може здійснюватися і без них. Приклад регулятивних правил - правила етикету [13, с. 153]. Етикет навчас, як правильно тримати ложку та виделку, але, в принципі, можна їсти і руками. Регулятивну природу здебільшого мають і юридичні норми.

Що ж стосується правил, що мають відношення до методики адвокатської діяльності, то ці правила повинні бути призначені для того, щоб підвищити успішність даної діяльності. У цьому сенсі їх можна назвати компетивними правилами (від англ. competition - змагання, змагання).

Особливість цих правил у тому, що, на відміну від правил конститутивних і регулятивних, які повинні знати всі учасники спільної діяльності, компетивні правила не обов'язково повинні знати всі. І навіть більше того, кожен учасник зацікавлений у тому, щоб інші не знали цих правил. Про такі правила писав і Артур Шопенгауер у своїй роботі про еристичну діалектику, яку він визначив як «мистецтво вести суперечки, але таким чином, щоб завжди залишатися правим, тобто per fas et nefas» (правдами чи неправдами). Треба сказати, що деякі з правил успішного спору, відкритих німецьким філософом, застосовні й в судових спорах. Однак ними далеко не вичерпуються компетивні правила для адвоката. Значна частина цих правил лежить у сфері стратегії і тактики ведення справи, керуючи процесами прийняття стратегічних і тактичних рішень. Багато з них мають відношення до використання конкретних прийомів.

Ще одна особливість компетивних правил полягає в їх диспозитивності. Жодне з цих правил не носить імперативного характеру, не може бути застосовано формально. Їх застосування вимагає врахування конкретних обставин і може бути як успішним, так і неуспішним.

Однак, поряд з компетивними правилами адвокатської діяльності, існують і компетивні імперативи, які, на відміну від правил, діють незмінним чином. Так, один з основних методичних імперативів адвокатської діяльності полягає у вимозі постійно спостерігати за процесуальним опонентом, фіксуючи допущені ним помилки і прорахунки. Мета такого спостереження полягає в тому, щоб скласти цілісне уявлення про стилі противника, що, в свою чергу, дозволить прогнозувати його дії, а значить, і успішно протистояти їм. Як показує досвід, у більшості випадків головними факторами і причинами успіху в діяльності адвоката служать помилки, прорахунки, недоліки, що допускаються опонентом.

При цьому практика показує, що найчастіше адвокатом допускаються помилки зовсім не випадкові. У більшості випадків вони виникають з певних, відносно стійких, індивідуальних особливостей фахівця і пояснюються відповідними характеристиками. Серед цих характеристик можуть бути як професійні, так і особистісні. Наприклад, якщо адвокат, представляючи в процесі двох різних осіб (нехай навіть і пов'язаних спільним інтересом), заявляє клопотання від обох, то в наявності процесуальна безграмотність. За однією такою помилкою можна приблизно оцінити рівень його інформованості в процесуальних питаннях і діяти з урахуванням цього. Якщо адвокат плутає віндикацію з реституцією, сумлінне і законне володіння, за цими помилками також стоїть низький рівень інформованості, але тільки вже в питаннях матеріального (цивільного) права.

В основі багатьох прорахунків і помилок адвоката лежать не стільки прогалини в юридичних і навіть загальних знаннях, скільки особистісні проблеми та недоліки. Наприклад, якщо адвокат необачно видає стратегічні плани свого клієнта, то за цим, швидше за все, стоїть нестриманість (невміння «тримати язик за зубами»), а також тактична недалекоглядність (нездатність заглянути на крок вперед і передбачати наслідки своїх вчинків). Якщо адвокат менторським тоном вчить суд питань права, навіть не помічаючи, що він тим самим викликає роздратування суддів, або ж, знаючи, що симпатії суду на його стороні (неважливо з якої причини) і що рі-

шення, швидше за все, буде винесене на його користь, намагається використовувати цей факт як додатковий аргумент для супротивника, то за такою поведінкою ховається низький рівень рефлексії (здатності поглянути на себе зі сторони) та емпатії (здатності відчувати емоційний стан іншої людини), в поєднанні з тією ж недалекоюглядністю, завищеною самооцінкою, а часто – й елементарною невихованістю. Все це – ознаки особистісної незрілості, яка в багатьох випадках проявляється в споживчому відношенні до суду, інфантильній недооцінці статусу суду як органа державної влади, бажання маніпулювати судом.

Якщо такі ознаки чітко виявляються в поведінці опонента, то найбільш ефективна тактика в такій ситуації полягає в заохоченні його до більш яскравих проявів зазначених недоліків, що неминуче призведе до грубих тактичних помилок з його боку. Необхідно створити умови, в яких опонент розкриється «у всій красі» і продемонструє суду всі свої недоліки, викликавши відповідну реакцію суддів.

Висновки. Отже, системно-компонентний підхід дозволив нам виділити в системі професійної адвокатської діяльності ряд елементів, які ми умовно об'єднали в поняття її інформаційного забезпечення. Специфіка професії адвоката, зміст конституційно значущих завдань, розв'язуваних адвокатурою, зумовлюють особливу значущість інформаційного забезпечення його успішної професійної діяльності.

При цьому, у складі інформаційного забезпечення ми виділили дві основні групи елементів. Це, з одного боку, професійні знання, з іншого боку, методологічні знання. У складі професійних знань, у свою чергу, виділяються юридичні знання, інформованість у конкретній справі і загальна інформованість (у тому числі ерудиція) адвоката. У складі методологічних знань, власних адвокату, ми виділили знання логічного характеру і знання еристичного характеру. Якщо перші використовуються для оптимізації процесів сприйняття, обробки і представлення інформації, то другі – для оптимізації своєї участі в інформаційних взаємодіях, що носять змагального характеру, в тому числі в судових спорах.

Список використаних джерел:

1. Сльцов В.О. Правове регулювання інформаційного забезпечення діяльності судів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Сльцов Віктор Олександрович. – Х., 2013. – 209 с.
2. Венда В.Ф. Системы гибридного интеллекта: Эволюция, психология, информатика / В.Ф. Венда. – М. : Машиностроение, 1990. – 448 с.
3. Іщенко А.В. Проблеми криміналістичного забезпечення розслідування злочинів: [монографія] / А.В. Іщенко, І.П. Красюк, В.В. Матвієнко. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2002. – 212 с.
4. Яременко В. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Аконіт, 1999. – Т. 2 : Ж - О. – 911 с.
5. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170 000 слів і словосполучень / В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
6. Воскресенский Г.М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел : [учеб. пособие] / Г.М. Воскресенский. – М. : Академия МВД СССР, 1985. – 121 с.
7. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики : [монографія] / за ред. Р.А. Калюжного та В.О. Шамрая. – К. : КВІЦ, 2002. – 296 с.
8. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: [учебник] / под ред. А.П. Коренева. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2002. – 309 с.
9. Гаррис Р. Школа адвокатуры: Руководство к ведению гражданских и уголовных дел / Пер. с англ. П. Сергеича // Р. Гаррис. – Тула: Автограф, 2001. – 352 с. – (Школа зарубежного права).
10. Дружилов С.А. Становление профессионализма человека как реализация индивидуального ресурса профессионального развития / С.А. Дружилов. – Новокузнецк : Изд-во ИПК, 2002. – 242 с.
11. Либин А.В. Дифференциальная психология: на пересечении европейских, российских и американских традиций : 2-е изд., перераб // А.В. Либин – М. : Изд-во «Смысл», 2000. – 532 с.
12. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе (Traktat o dobrej robocie. Wydanie trzecie, poprawione i rozszerzone) / Под ред. проф. Г.Х. Попова; пер. с польск. Л.В. Васильева и В.И. Соколовского. – М. : Экономика, 1975. – 271 с.
13. Серль Дж.Р. Что такое речевой акт? // Новое в зарубежной лингвистике. Вып. 17 / Дж. Р. Серль. – М., 1986. – С. 151–169.

УДК 342.951

ДЖАФАРОВА М.В.

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЛЬ СУДОВИХ РІШЕНЬ У ФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена визначенню сутності та особливостей судових рішень як джерел адміністративного процесуального права України. Узагальнено теоретико-правові підходи щодо розуміння джерел адміністративного процесуального права та їх сутнісних ознак. Надано характеристику сучасній системі джерел адміністративного процесуального права, окреслено особливості використання судового прецеденту як джерела адміністративного процесуального права України.

Ключові слова: *судове рішення, судовий прецедент, Конституційний Суд, Верховний Суд, Європейський суд, адміністративні правовідносини, адміністративне процесуальне право.*

Стаття посвящена определению сущности и особенностей судебных решений как источников административного процессуального права. Обобщены теоретико-правовые подходы относительно понимания источников административного процессуального права, а также их ключевых признаков. Охарактеризована нынешняя система источников административного процессуального права, очерчены особенности использования судебного прецедента как источника административного процессуального права.

Ключевые слова: *судебное решение, судебный прецедент, Конституционный Суд, Верховный Суд, Европейский суд, административные правоотношения, административное процессуальное право.*

The article is focused on determining the nature and characteristics of court acts as sources of administrative procedural law of Ukraine. Theoretical and legal approaches to understanding the sources of administrative procedural law and their essential features have been generalized. The current system of sources of administrative procedural law has been characterized; and its characteristics have been defined. The features of using the judicial precedent as a source of administrative procedural law of Ukraine have been defined.

Key words: *judgments, judicial precedent, Constitutional Court, Supreme Court, European Court, administrative legal relations, administrative procedural law.*

Вступ. Сучасний стан розвитку України відмічається втіленням у життя запланованих Урядом заходів майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Особливо помітними є заходи, спрямовані на проведення адміністративної, адміністративно-територіальної та судової реформи.

Варто окремо відзначити, що за останні роки трансформація судової системи стала однією з актуальних напрямків діяльності української держави, а події, що відбулися в 2013–2014 роках в Україні і були визнані як Революція гідності, значно окреслили існуючі проблеми під час реалізації судової реформи і уповільнили заплановані заходи в цій сфері. За таких умов регулятивна роль права можлива лише за умови існування чіткої системи джерел права.

Невипадково сукупність актів різних органів і суб'єктів державної влади, а саме системно організований «нормативний масив» постійно перебуває в полі зору науковців і законодавців. Процес у цьому напрямі тісно пов'язаний з удосконаленням вітчизняної системи джерел права у зв'язку з необхідністю правової регламентації якісно нових видів правовідносин. Певний інтерес у цьому аспекті викликають питання, пов'язані з визначенням системи джерел адміністративного процесуального права, нормами якої регламентується широке коло правовідносин у взаємозв'язку з іншими галузями права, що суттєво позначається на обсязі та різноманітності його джерел.

© ДЖАФАРОВА М.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Усе це зумовлює перегляд традиційних уявлень правової науки сучасного періоду про право і його джерела, в тому числі джерел такої галузі, як адміністративно-процесуальне право.

Постановка завдання. Не дивлячись на значну кількість наукових праць, присвячених безпосередньо загальнотеоретичним аспектам національної системи джерел адміністративного процесуального права, її сучасному стану та перспективам розвитку (наукові праці Е.Ф. Демського, В.О. Заросила, В.І. Камінської, В.А. Керимова, М.І. Козюбри, І.Б. Коліушка, В.К. Колпакова, М.В. Корнієнка, В.О. Котюка, Р.О. Куйбіди, Б.В. Малишева, О.А. Музики-Стефанчук, О.М. Музичука, Н.М. Оніщенко, О.М. Пасенюка, А.М. Подоляки, О.І. Романюка, О.І. Сироїд, В.П. Тимошука, Д.Ю. Хорошківської), питання дослідження судових рішень Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини як джерел адміністративного процесуального права залишаються маловивченими і недостатньо вирішеними. Саме тому метою цієї статті є з'ясування місця та ролі судових рішень у системі джерел адміністративного процесуального права.

Результати дослідження. На початку дослідження вважаємо за доцільне звернутися до довідкової, навчальної та спеціальної літератури, а також законодавчої бази з метою визначення, по-перше, поняття «судового рішення» і, по-друге, сучасного розуміння джерел адміністративного процесуального права.

На сторінках юридичної літератури відмічається, що судові рішення являє собою правозастосовчий акт, постановлений іменем України, оформлений у вигляді процесуального документа, яким владно підтверджується наявність чи відсутність спірного правовідношення, внаслідок якого воно перетворюється в безспірне на основі встановлених у судовому засіданні фактичних обставин справи [1, с. 194].

Схожої думки дотримується М.Й. Штефан, вказуючи про те, що судові рішення – це акти правосуддя в справі, які ґрунтуються на встановлених у судовому засіданні фактах і застосуванні норм матеріального і процесуального права [2, с. 402].

Як один із видів судового акту, яке постановляють суди України за розглядом справ по суті в конституційному, цивільному, господарчому, адміністративному та кримінальному судочинстві, розглядає судові рішення вчений-процесуаліст В.І. Шишкін [3, с. 781].

Виступаючи правозастосовними актами, судові рішення характеризуються певними особливостями, а саме: 1) мають індивідуальний характер і конкретних адресатів; 2) постановляються та ухвалюються виключно органами судової влади; 3) є юридичними фактами, що тягнуть виникнення, зміну чи припинення правовідносин [4, с. 246].

У цьому руслі сучасні праці вчених-процесуалістів доводять, що використання терміну «судове рішення» є узагальнюючим для актів суду і характерним для всіх видів судочинства через прагнення законодавця уніфікувати термінологію, яка застосовується стосовно рішень судової влади.

Пунктом 2 Постанови Вищого адміністративного суду «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 р. № 7 зазначається, що залежно від кола питань, вирішених через ухвалений акт, судові рішення поділяються на: постанови – письмові рішення суду в адміністративній справі, в яких вирішуються вимоги адміністративного позову; ухвали – письмові або усні рішення суду в адміністративній справі, якими вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання [5].

Кодексом адміністративного судочинства України передбачено такі види судових рішень, як: 1) судові рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови; 2) судові рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження в справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали. При цьому всі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах (ст. 160) [6].

Е.Ф. Демський підкреслює, що правова природа судових рішень відображається крізь призму ознак, які їм притаманні, а саме: 1) це імперативні акти, в яких виражено державну волю щодо конкретного правовідношення і дія яких поширюються виключно на учасників адміністративного спору; 2) це процесуальні документи, в яких відображається інформація про процедуру захисту прав, свобод та інтересів учасників спірних правовідносин; 3) це юридичні факти, з якими пов'язуються виникнення, зміна або припинення правовідносин; 4) це акти застосування, які опосередковують засоби реалізації норм матеріального права під час вирішення спірних правовідносин у публічній сфері; 5) судові рішення тягнуть за собою настання преюдиційних наслідків, відповідно до яких обставини, встановлені судовим рішенням, що набрало законної сили, в адміністративній, цивільній або господарській справі, не доводяться під час розгляду

інших справ, в яких беруть участь ті ж особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини, тощо [7, с. 327–328].

Варто зупинитись також на визначенні поняття «джерела адміністративного процесуального права». Наприклад, Е.Ф. Демський під такою юридичною категорією розуміє конкретні форми зовнішнього вираження загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, через які ці правила справляють свій владно-регулюючий вплив на суспільні відносини. При цьому вчений до системи джерел адміністративного процесуального права зараховує поряд із Конституцією України, міжнародними договорами (угодами), кодифікованими актами, законами України, іншими підзаконними актами і постанови Пленуму Верховного Суду України, які містять роз'яснення з питань застосування норм адміністративного матеріального та процесуального права, а також рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення норм Конституції України, визнання конституційними чи неконституційними норм законодавчих актів та порядку застосування норм інших законів України [7, с. 58–63].

Отже, система джерел адміністративного процесуального права являє собою цілісну, ієрархічно організовану систему нормативних актів, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини.

З іншого боку, Е.Ф. Демський підкреслює, що судовою практикою конкретизуються умови та порядок застосування тих або інших норм адміністративного процесуального законодавства України, тобто створюються певні правові положення, які за своєю суттю є джерелами адміністративного процесуального права. Перш за все, такі правові положення формуються в постановах Пленуму Верховного Суду України і рішеннях Конституційного Суду України.

Беззаперечно, центральне місце в адміністративно-процесуальному праві посідає Конституція України, яка виступає основою правотворчої та правозастосовної діяльності. Саме тому не викликає сумніву, що адміністративне процесуальне право України повинно реалізовувати вимоги, що ставляться Основним Законом України.

Окремо варто відзначити, що в ст. 152-2 Конституції України закріплено, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

На важливість та практичну значимість висновків і рішень Конституційного Суду України вказує А.М. Івановська, яка підкреслює, що останні займають окреме місце в системі правових актів і представляють собою правові акти, прийняті судом у межах своєї компетенції і у встановленому законом процесуальному порядку, що містять висновки Конституційного Суду, постановлені ним у результаті конституційного судочинства, відносно конституційності і офіційного тлумачення Конституції і законів України, а також мають державно-владний характер і обов'язкову силу на всій території України, оскарженню не підлягають [8, с. 43].

Розглядаючи рішення Конституційного Суду України, М.В. Тесленко звертає увагу на їх нормативність і доводить, що вони входять до системи джерел права, спираючись на такі, притаманні рішенням, ознаки: 1) встановлюються єдиним органом конституційної юстиції; 2) містять офіційне тлумачення, орієнтоване на врегулювання суспільних відносин; 3) поширюються на всіх учасників правовідносин чи їх частину; 4) розраховані на багаторазове застосування; 5) мають вищу юридичну силу; 6) офіційне тлумачення дається винятково на пленарних засіданнях; 7) мають визначену форму; 8) підлягають опублікуванню, тощо [9, с. 6].

Вчені-процесуалісти звертають увагу на те, що рішення суду про скасування нормативного акта спричинюють виникнення нових прав і обов'язків учасників правовідносин. І хоча суд прямо не видає правових норм, однак таке рішення є нормотворчим [10, с. 7].

Виходячи із вищеведених позицій, можна констатувати, що властивостями судового прецеденту наділені мотиви нормативного характеру, що містяться в мотивувальній і (або) резолютивній частинах рішення Конституційного Суду як результат тлумачення Конституційним Судом норм Конституції та адміністративно-процесуального законодавства з метою виявлення ним конституційного змісту положень законів, що знімає конституційно-правову невизначеність в адміністративно-процесуальній діяльності. Отже, рішення Конституційного Суду України слід вважати джерелами прийняття судами України рішень у сфері адміністративного судочинства.

Рішення Конституційного Суду України про визнання неконституційним того або іншого нормативного акта або його офіційне тлумачення сприяє виникненню нових прав й обов'язків для учасників суспільних відносин, як правило, стає підґрунтям для нової процедури в адміністративному судочинстві, що вимагає законодавчого розвитку і конкретизації. Перевіряючи конституційність адміністративно-процесуальної норми, яка підлягає застосуванню адміністра-

тивним судом, Конституційний Суд зобов'язаний виявити його конституційний зміст. Отже, рішення Конституційного Суду України є, по суті, правотворчим, оскільки виступає результатом тлумачення не тільки Конституції, але і галузевого законодавства.

Неможливо не відмітити і факт того, що ст. 9 Конституції України визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Визнання судових рішень міжнародних судів джерелами адміністративного процесуального права України також підтверджує Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV [11].

Кодексом адміністративного судочинства України визначено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [6]. У свою чергу, в п. 9 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» № 7 від 20.05.2013 р. зазначається, що в мотивувальній частині рішення можуть також використовуватися посилання на рішення Європейського суду з прав людини [5]. Таким чином, ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Верховна Рада України визнала рішення Європейського суду і його практику джерелом права. Під час застосування рішень Європейського суду немає значення, відносно якої країни воно винесено, доктрина судового прецеденту передбачає створення загальнообов'язкових норм для усіх країн, які ратифікували Конвенцію.

У цьому аспекті О.М. Дроздов доводить, що властивості судового прецеденту мають правові позиції, що містяться в рішеннях Європейського Суду з прав людини, якими інтерпретуються та конкретизуються ті або інші положення Конвенції. Тим самим, зазначені правові позиції рішень Європейського Суду з прав людини є джерелами прийняття судами України відповідних рішень [12, с. 9]. З наведеного випливає, що акти міжнародних судів є джерелами права, крім того, не лише з питань тлумачення норм міжнародних договорів, але і як такі, що використовуються під час тлумачення норм вітчизняного права, що засвідчує їх правотворче та правозастосовче значення.

Безсумнівно, теоретичне і практичне значення у формуванні адміністративного процесуального законодавства мають також роз'яснення Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, які закріплюються у формі постанов Пленуму Верховного Суду України. У судовій практиці широко використовуються посилання на постанови Верховного Суду України, виходячи з їх ґрунтовності та значимості, а також усвідомлюючи вагомий статус та авторитет даного органу судової влади. На цьому ж наголошує і В.В. Сердюк, вказуючи, що в судовій практиці реально склалася ситуація, коли суди орієнтуються на розуміння Верховним Судом чинного законодавства в силу їхньої переконливості, аргументованості, але не обов'язковості, хоча саме Верховний Суд України надає правовим нормам єдине конкретне «звучання» в масштабах всієї національної судової системи і слідування таким принциповим рішенням Верховного Суду України іншими судами забезпечило б конституційний припис однакового розуміння і застосування закону [13, с. 317–319]. Таким чином, рішення Верховного Суду України є рекомендаційними для інших судів загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права і орієнтовані на застосування необмеженим колом суб'єктів правовідносин, мають достатньо високу практичну значимість у формуванні адміністративного процесуального законодавства в контексті усунення законодавчих колізій й заповнення прогалин у чинному законодавстві.

Висновки. Підводячи підсумок даному аналізу, можна констатувати, що джерелами адміністративного процесуального права України виступають форми закріплення норм, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини, які виражені в Конституції, міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законах, рішеннях Конституційного Суду України, Європейського Суду з прав людини, постановах Пленуму Верховного Суду України та відомчих нормативних актах.

Список використаних джерел:

1. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України : підручник / М.Й. Штефан. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
3. Цивільне процесуальне право України : підручник / за заг. ред. В.В. Комарова. – Харків : Основа, 1992. – 416 с.

4. Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» №7 від 20.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
6. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
7. Івановська А.М. Юридична природа актів Конституційного Суду України / А.М. Івановська // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4. – С. 42–50.
8. Тесленко М.В. Правова природа актів Конституційного Суду України / М.В. Тесленко // Право України. – 2000. – № 2. – С. 6–9.
9. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права / Р.З. Лившиц // Судебная практика как источник права. – М. : Изд-во РАН Института государства и права, 1997. – С. 3–15.
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. №3477-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 30. – Ст. 260.
11. Дроздов О.М. Джерела кримінально-процесуального права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 – 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза / О.М. Дроздов. – Харків : Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2004 – 25 с.
12. Сердюк В.В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура / В.В. Сердюк. – К. : Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2009. – 402 с.

УДК 342.9

ДІДЕНКО І.В.

ДОСВІД США В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ПРИ ОТРИМАННІ ПОДАРУНКІВ

У статті розкрито нормативно-правове регулювання корупційних проявів у сфері державної служби. Зокрема, наведений порядок обмежень та заборон для посадових осіб при регулюванні конфлікту інтересів через систему правил отримання дарунків державними службовцями.

Ключові слова: подарунок, конфлікт інтересів, державний службовець, етичні принципи, лобіст, іноземний агент.

В статье раскрыто нормативно-правовое регулирование коррупционных проявлений в сфере государственной службы. В частности, показан порядок ограничений и запретов для должностных лиц при регулировании конфликта интересов через систему правил получения подарков государственными служащими.

Ключевые слова: подарок, конфликт интересов, государственный служащий, этические принципы, лоббист, иностранный агент.

In article deals with legal regulation of corruption in the civil service. In particular, given the order of restrictions and prohibitions for public officials in regulating conflicts of interest through the rules for receiving of gifts public servants.

Key words: gift, conflict of interest, public servant, ethical principles, lobbyists, foreign agents.

Вступ. Корупція та її прояви у вигляді корупційних злочинів у сфері кримінального права та правопорушень, пов'язаних з корупцією у галузі адміністративного права, вже давно стала звичайним явищем на геополітичній арені світу.

Корупція в державному і приватному секторах набула значного розвитку, глибоко пустивши коріння у всі сфери суспільно-політичного життя. Часто найгірші прецеденти корупції трапляються в політичній кон'юнктурі.

Більше половини респондентів опитування 2016 року вважали, що корупція збільшилася за останні три роки, з найбільшим зростанням, що цікаво, згідно з даними респондентів Європейського Союзу (приріст становив 73%) та Північної Америки (приріст – 67%) [1].

Багато країн почали створювати регіональні коаліції по боротьбі з корупцією та ініціативи прозорості та ряд міжнародних організацій з антикорупційними ініціативами.

Зокрема, в США дієвим засобом боротьби з корупцією є ЗМІ, які використовують програми тактичного та стратегічного характеру, що мають вирішальне значення для протидії проявам хабарництва, клептократії, фаворитизму та іншим видам корупційних діянь. Без комплексного підходу всі такі спроби не будуть ефективними.

Найкращою практикою попередження та запобігання конфлікту інтересів як корупційного прояву є ефективна система профілактики такого конфлікту, яка, відповідно до досвіду багатьох країн ЄС та США, складається з правил етичної поведінки державних службовців. Комітетом США з етики встановлена низка правил обмежень для високопосадовців, що полягає в забороні одержання подарунків, суміщення посад та отримання привілеїв в інтересах лобістів та іноземних агентів.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити особливості дії механізму протидії корупції в США, охарактеризувати ключові позиції федерального законодавства та з'ясувати критерії запобігання та протидії виникнення конфліктів інтересів через правила етичної поведінки високопосадовців США.

Результати дослідження. У США на фоні постійного зростання ризику вчинення корупційних злочинів відбулося формування цілого апарату протидії корупційним проявам у державницькому секторі. Зважаючи на багатовекторність корупції, увагу варто зосередити на конфлікті інтересів як ситуації, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який, хоча і не обов'язково, призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

Так, досить широким та законодавчо обґрунтованим є механізм отримання подарунків у США, що, в свою чергу, безпосередньо пов'язано з етичними правилами поведінки державних службовців та має пряме відношення до причин виникнення конфлікту інтересів.

Найважливішими особливостями форми боротьби з корупцією є поступове перетворення корупції в масштабне соціально-економічне та політичне явище загалом та в кримінальний злочин проти держави, зокрема. Основою формування і розвитку механізму боротьби з корупцією є правове регулювання цього механізму, діяльність виконавчих структур держави, а також незмінність соціальної спрямованості.

Так, для посадовців існує ряд обмежень, відображених у відповідних актах, до яких належить Кодекс етики урядової служби. Останній пред'являє до посадовців ряд вимог:

- 1) ставити відданість моральним принципам і державі вище відданості особам, партії або державним органам;
- 2) виконувати Конституцію, закони США, постанови органів влади і ніколи не підтримувати тих, хто ухиляється від їх виконання;
- 3) працювати весь трудовий день за встановлену плату, докладаючи необхідних зусиль і думки для виконання своїх обов'язків;
- 4) знаходити і застосовувати найбільш ефективні і економічні способи вирішення поставлених завдань;
- 5) ніколи не вдаватися до дискримінації, надаючи будь-кому спеціальні блага або привілеї як за винагороду, так і без нього, не брати для себе і своєї сім'ї блага або подарунки за обставин, які можуть бути витлумачені як вплив на виконання посадових обов'язків;
- 6) не давати ніяких обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки державний службовець не може виступати як приватна особа при виконанні державної посади;
- 7) не вступати ні прямо, ні побічно в комерційні відносини з Урядом, якщо це суперечить сумлінному виконанню посадових обов'язків;
- 8) ніколи не використовувати конфіденційну і службову інформацію для отримання особистої вигоди;

9) розкривати випадки корупції при їх виявленні;
10) дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри [2].

Крім цього закону, був виданий наказ США № 12731 «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату», який доповнив його. Ці принципи були поширені не тільки на чиновників вищого рангу і на рядових держслужбовців [3]. Стежать за дотриманням цих правил, як правило, спеціально створені комісії, які здійснюють службове розслідування.

Такі комісії передбачають накладення на чиновників таких заходів впливу: часткова або повна дискваліфікація; переміщення на нижчу посаду; пропозиція припинити «конфліктні» фінансові зв'язки; також можливе притягнення до кримінальної відповідальності.

Найбільше загроз виникає у зв'язку з регулюванням порядку отримання подарунків державними службовцями. Відповідно до законодавства США, термін «подарунок» означає грошові суми, прихильність, знижки, розваги, гостинність, кредит, відмову від вчинення певних дій або інший елемент, який має грошову цінність [1].

Тому під цим поняттям розуміють послуги, навчання, транспорт, проживання і харчування, що надаються в натуральній формі, або придбання квитка для подорожі або поїздки, передоплати або відшкодування після понесених витрат.

Відповідно, коли державному службовцю, посадовій особі або співробітнику запропоновано певний предмет, послуга або що-небудь інше, він повинен спочатку визначити, чи має предмет грошову вартість. Після проведення цієї процедури особа може прийняти його тільки відповідно до Правил отримання подарунків, навіть якщо особа отримала подарунок без висування вимог.

Також обмеження щодо отримання подарунку не застосовуються до будь-якого предмету, за який особою сплачено його ринкову вартість. Таким чином, може бути невідповідний подарунок тоді, коли, наприклад, державний службовець продає нерухомість за ціну меншу, ніж її ринкова вартість, або отримує більше, ніж ринкова вартість при продажу майна. Також може бути невідповідним подарунок, коли особа отримує кредит за відсотковою ставкою нижче ринкової, або коли високопосадовцю компенсують витрати в кількості більшій, ніж вартість послуг, що надаються.

За певних обставин подарунок члену сім'ї державного службовця, члена Сенату чи палати представників буде вважатися подарунком посадовій особі, і до нього повинні будуть застосовуватися певні обмеження. Такого роду подарунком предмет може бути при наявності двох обставин:

– він подарований за відома і за мовчазної згоди державного службовця або особи з числа його штату;

– державний службовець або особа з числа його штату мають «підставу вважати, що подарунок був даний через власне службове становище».

Згідно із загальним правилом, жоден член Конгресу, державний службовець чи співробітник його штату не повинні свідомо приймати подарунки, за винятком випадків, передбачених Правилами отримання подарунків.

Член Сенату, державний службовець чи співробітник його штату не можуть приймати будь-який подарунок від лобіста, іноземного агента або іншої юридичної особи, в якій працюють ці особи, якщо цей подарунок не відноситься до винятків.

Проте лобісти та іноземні агенти ніколи не можуть дарувати подарунки як вияв особистої гостинності або внеску до фонду видатків на юридичні послуги. Лобістам та іноземним агентам також забороняється робити внески в благодійні фонди, які підтримуються або контролюються членом Сенату, посадовою особою або працівником його штату, якщо тільки це благодійний внесок, а не гонорар.

Член Сенату, державний службовець чи співробітник його штату можуть приймати будь-який подарунок, крім готівки, або грошовий еквівалент якого (наприклад, подарункові карти) менший 50 доларів за умови, що джерело подарунку не є лобістом, іноземним агентом або юридичною особою, в якій працюють ці особи. Сумарна вартість такого дарунку в рік не повинна перевищувати 100 доларів.

Подарунок, що дарується члену сім'ї чи близькому родичу зазначених вище осіб, підлягають перевірки відповідно до Правил отримання подарунків тільки тоді, коли член Сенату, державний службовець чи працівник штату погоджуються прийняти його і мають причину вірити, що цей подарунок був зроблений у зв'язку із його службовим становищем. Такого роду подарунок може бути прийнятий в порядку виключення, за умови повідомлення про нього у фінансовій декларації особи [4].

Також державний службовець має певні обмеження щодо отримання доходів від займання посад за сумісництвом, розмір яких не повинен перевищувати 15% за посадою окладу. Це обмеження поширюється на посадових осіб всіх гілок влади, за винятком членів Сенату США. Посадові особи, які призначаються президентом США, взагалі не можуть отримувати «дохід протягом всього терміну служби за послуги і діяльність, що виходить за рамки безпосередніх службових обов'язків». Що стосується колишніх державних службовців, то обмеження їх ділової діяльності діє протягом двох років після відставки. Їм забороняється виконувати представницькі функції при вирішенні органами виконавчої влади конкретних справ, які відносилися до компетенції цього державного службовця протягом року, що передує припиненню його служби. Що стосується звільнених, то дворічна заборона поширюється і на колишніх службовців, які не повинні підтримувати контакти з колишнім місцем роботи, не можуть представляти будь-які інтереси з будь-якого питання перед тим відомством, в якому вони служили, або будь-яким державним службовцям цього відомства.

Так, що стосується державних службовців, то сенатори США, а також співробітники його апарату, не повинні приймати подарунки від приватних фізичних та юридичних осіб, які можуть виявитися зацікавленими в схваленні Сенатом конкретних законів, якщо вартість подарунків протягом календарного року сукупно перевищує 100 доларів. Подарунки, що мають значення менше, ніж 10 доларів, не враховують до річної сукупної вартості дарунка.

Вартість подарунків, одержаних посадовою особою з інших джерел (виключаючи з числа родичів та членів сім'ї) протягом календарного року, не повинна перевищувати в сукупності 300 доларів. Закон про етику накладає обмеження на оплату приватними особами подарунків у формі поїздок та подорожей. Сенат встановив ліміт в три дні (і дві ночі) для поїздок всередині країни і в сім днів (і шість ночей) – для поїздок за кордон. Ці обмеження поширюються також і на членів сімей сенаторів.

Комітет Сенату США з етики встановив заборону для отримання відшкодування поїздок та подорожей від імені іноземного агента та лобіста. Для того, щоб прийняти оплачувану поїздку в приватних інтересах, кожен державний службовець повинен отримати письмову згоду від Комітету, при цьому представивши повний пакет подорожі за 30 днів до початку поїздки.

Член палати представників Конгресу США має право отримувати подарунки протягом календарного року загальною вартістю не більше 250 доларів з одного джерела. Таке обмеження поширюється і на співробітників його апарату. При цьому кожен подарунок, включаючи подарунки подружжю посадових осіб, «справедлива ринкова ціна» якого перевищує 100 доларів, повинен декларуватися. Ці обмеження поширюються на всі подарунки, крім подарунків від членів сім'ї та родичів.

Для інших категорій державних службовців також існують обмеження на отримання подарунків. Державний службовець і його дружина (чоловік) можуть протягом календарного року прийняти подарунки, ціна яких в сукупності не перевищує 100 доларів. Отримавши подарунок вище допустимої вартості, державний службовець зобов'язаний протягом 60 днів здати його до відповідного органу свого відомства [5].

Нормативно-правовий механізм США передбачає покарання за отримання і надання винагороди за послуги, що входять до компетенції державного службовця. Привілеї та винагороди різного характеру державний службовець має право отримати лише від уряду. Відповідальність за порушення цієї норми настає у вигляді штрафу або позбавлення волі до двох років, або за сукупністю покарань. До корупційних злочинів належать також угоди між будь-якими особами з проханням працевлаштування на федеральну державну службу, вимога грошей або майнових благ або їх отримання для сприяння у влаштуванні на державну службу [6].

Особа притягується до кримінальної відповідальності у виді позбавленням волі на один рік або штрафом у розмірі необхідної або отриманої суми, або поєднанням обох видів покарання.

Нормативно-правове регулювання боротьби з корупцією в США носить системний характер. Воно складається також з правових актів, що регламентують лобістську, банківську, біржову та інші види діяльності.

Важливим кроком в цьому напрямку є відсутність імунітетів для посадових осіб в США. Будь-який чиновник, включаючи президента, конгресменів і сенаторів, може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, хоча і в особливому порядку, після відсторонення його від посади.

Ще однією характерною ознакою є притягнення до кримінальної відповідальності, що застосовується не тільки до фізичних, а й юридичних осіб. Відповідальність за підкуп несуть тільки службовці компанії, в інтересах якої здійснюється підкуп.

Закон встановлює кримінальну відповідальність за корупцію федеральних державних службовців і посадовий підкуп керівників комерційних організацій за хабарництво, здирицтво з використанням посадових повноважень, службове підроблення, підкуп суддів і свідків, незаконні банківські операції та інші посадові злочини.

Кримінально караним в США є саме отримання грошей посадовою особою або службовцем США від інших осіб і виплата таких винагород приватними особами та організаціями, тобто загальний підкуп без зв'язку з будь-якими конкретними діями чи бездіяльністю посадової особи або службовця. За порушення цього правила встановлено відповідальність до п'яти років позбавлення волі, або штраф у розмірі отриманої суми, або те й інше разом [6].

Крім того, для того щоб стимулювати працівників державного апарату виявляти факти корупції в організаціях, де вони працюють, і повідомляти про них компетентним особам в США, прийнятий Акт про захист інформаторів (The Whistleblower Protection Act) [7].

Висновки. Таким чином, в США існує велика кількість заборон, пов'язаних з отриманням дарунків, заняттям посад та джерелами отримання доходів, які в сукупності утворюють нормативний звід Правил отримання подарунків, Кодекс етичної поведінки державних службовців, а також керівні Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату. Як показує практика, в США головним засобом попередження виникнення конфлікту інтересів серед посадових осіб виступають саме задекларовані правила поведінки та етико-моральні засади діяльності посадовців, зокрема вражають детальністю загальні Правила отримання дарунків. В Україні актуальною є необхідність створення нормативного зводу власних правил, які б могли охопити правила поведінки державних службовців як суб'єктів декларування під час виконання ними посадових обов'язків.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт TransparencyInternational [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/>
2. Code of ethics for government service : Passed by the Congress of the United Stateson July 11, 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://searchworks.stanford.edu/view/9143561>
3. Наказ Президента США від 17 жовтня 1990 р. № 12731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.whitehouse.gov/president/text/order/index.html
4. House Ethics Manual [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf
5. Senate Ethics Manual. Select Committeeon Ethics. United States Senate. –108th Congress 1st Session – 2003. – p. 542.
6. U.S. Code § 201 – Bribery of public of ficial sand witnesses [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/201>
7. Glazer M.P. & Glazer P.M. Whistleblowers: exposing corruptioning overnment & industry / M.P. Glazer. – Lexington, KY, 2014. – 286 p.
8. Робертс Р.Н. Этика Белого Дома: история запретов на злоупотребление служебным положением / Правительственная этика, деловая этика, медицинская этика: [рефератив. сборник] – М., 1993. – 87 с.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються адміністративно-правові засади вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування, звертається увага на сьогоденний стан цього правового інституту та його законопроектну діяльність. Проаналізовані нормативно-правові акти в сфері діяльності органів місцевого самоврядування. На засадах теоретичних джерел зроблена спроба дослідити роль і значення даного інституту в житті українського суспільства та визначити чинники і шляхи вдосконалення управлінської моделі на місцях та наближення українського законодавства до європейських стандартів.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, демократизація української держави, органи місцевого самоврядування, консолідація суспільства, шляхи вдосконалення.

В статье анализируются административно-правовые основы совершенствования функционирования органов местного самоуправления, обращается внимание на сегодняшнее состояние этого правового института и его законопроектную деятельность. Проанализированы нормативно-правовые акты в сфере деятельности органов местного самоуправления. На основе теоретических источников сделана попытка исследовать роль и значение данного института в жизни украинского общества и определить факторы и пути совершенствования управленческой модели на местах и приближения украинского законодательства к европейским стандартам.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, демократизация украинского государства, органы местного самоуправления, консолидация общества, пути совершенствования.

The article analyzes administrative and legal bases for improving the functioning of local self-government bodies, draws attention to the current state of this legal institution and draws attention to the legislative activity. Normative and legal acts in the sphere of activity of local self-government bodies are analyzed. Analyzing theoretical sources, an attempt is made to investigate the role and significance of this institution in the life of Ukrainian society and to determine the factors that influence its development and ways to improve the management model on the ground and bring Ukrainian legislation closer to European standards.

Key words: administrative and legal regulation, democratization of the Ukrainian state, local self-government bodies, consolidation of society, ways of improvement.

Вступ. Місцеве самоврядування як демократичний інститут українського суспільства все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі, воно є важливою складовою частиною загальної Концепції політичної та адміністративної реформи. А це – децентралізація управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування і збалансованість повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні визнається і гарантується Конституцією України та має міцну правову основу, однак процес його формування не можна вважати завершеним.

У юридичній літературі ці питання вивчаються досить активно як вітчизняними, так і зарубіжними вченими та практиками. Певні аспекти означеної проблематики досліджували в своїх працях науковці різних часів, серед них: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.В. Батанов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, В.І. Васильєва, І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк, О.Є. Кутафін, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.І.Фадєєв, О.Ф. Фрицький та ін.

© ДОВБАНЬ І.М. – аспірант кафедри спеціальних дисциплін та адміністративної діяльності (Донецький юридичний інститут МВС України)

Постановка завдання. Таким чином, метою цієї статті є визначити та вивчити невирішені питання інституту органів місцевого самоврядування, а також розробити відповідні практичні рекомендації.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі завдання: проаналізувати наявні наукові розробки і стан чинного законодавства у контексті досліджуваної тематики; розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у зазначеній сфері.

Результати дослідження. Ухваливши діючу Конституцію, українська держава істотно розширилася не лише новою системою прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій, а й принципово новою системою публічного управління. Продовженням конституційних новел є Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», метою якої є реформування й досягнення європейських стандартів життя та гідного місця українського суспільства в світі [1].

Проголошення українським суспільством незалежності та демократичних засад розвитку активізувало питання про сутність і місце, роль і значення органів місцевого самоврядування в системі влади, управління державою і суспільством у цілому. Соціально-економічні та політико-правові питання розвитку України загострили ситуацію, пов'язану з адмініструванням органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування як складова частина публічного управління покликані приводити в практичну площину соціально-економічну політику української держави та розв'язувати питання місцевого значення, від ефективного вирішення яких залежить добробут територіальної громади. Такий стан об'єктивно обумовлює науковий підхід для напрацювання теоретичних пропозицій та прагматичної складової проблематики. Вирішити такі завдання без окреслення головних засад державної політики, органів місцевого самоврядування, широкої підтримки членів територіальної громади не є можливим. Це – далеко не всі аспекти загальної проблематики. Інша сторона пов'язана із відсутністю доктринальних праць у адміністративній науці з даного напрямку, які ураховували б досвід сучасного перехідного періоду українського державотворення. Обстоюючи ідею щодо органів місцевого самоврядування як об'єкта адміністративного права, враховуємо те, що є певна модель (моделі), що ефективно функціонують в розвинутих демократичних країнах. Водночас українська держава переживає стадію перехідного (трансформаційного) розвитку, що характеризується як нестабільністю управлінських структур, політичних процесів та суспільно-економічних відносин, так і незавершеним та суперечливим законодавством. Важливою частиною загальної проблематики є не тільки участь населення в управлінні державними та місцевими справами, а й вироблення стратегії відповідальності (співвідповідальності) за прийняття управлінських рішень.

Протягом останніх років тема ролі органів місцевого самоврядування у житті держави, їх взаємовідносини знаходяться під постійною увагою вчених та практичних працівників. Такий інтерес пояснюється, перш за все, актуальністю даної проблематики, так як державні устрої і законодавство в сфері місцевого самоврядування знаходяться в постійному розвитку та пошуку оптимальної моделі управління.

Проголосивши у Конституції України в якості пріоритетів утвердження демократичної, соціальної, правової держави, ми не маємо цілісної моделі місцевого самоврядування. Так, чинне законодавство, насамперед Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», є непослідовним у регламентуванні правових відносин органів місцевого самоврядування. Є випадки, коли він не відповідає Конституції України, іншим законодавчим актам. При цьому виникають правові колізії, які необхідно розв'язати шляхом внесення змін до законів. Тому, думається сьогодні, коли спостерігається активність в законопроектній роботі, ведеться підготовка до внесення змін до нині чинної Конституції України, а також обговорюється новий закон про місцеве самоврядування, дослідження такої проблематики є цілком доречним.

Законодавець у Конституції України дав нормативно-правове визначення місцевого самоврядування – як права територіальної громади «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Але серед змін до Основного Закону є інше визначення.

Думається, що варто звернути увагу і на такі факти: Конституція (ст. 7) визнає місцеве самоврядування, «що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади» [2, с. 118].

Існують відмінності у виборі моделі місцевого самоврядування. Якщо в Конституції (ст. 7) встановлено, «що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», звівши цей інститут у ранг природного права територіальної громади, то в профільному законі законо-

давець відступив від конституційного визнання і замінив його «гарантованим державою правом» (ст. 2). Таким чином, якщо в конституційному визначенні місцевого самоврядування в його основу покладено громадівську теорію, то в профільному законі законодавець реалізував «державницьку теорію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі» [2, с. 118]. Відійти від «узагальненої» моделі місцевого самоврядування в українському суспільстві, на жаль, не вдалося. Окрім цього, йде процес об'єднання територіальних громад та з'явився новий суб'єкт в структурі місцевого самоврядування – староста (ст. 14-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Беручи до уваги дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування, автори ряду публікацій порушують питання про відсутність в науковій юридичній літературі фактичного визначення поняття місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку, або про його неповноту у співставленні з європейським стандартами.

Згідно з чинною Конституцією, на місцях діють дві системи влади: місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Обидві системи є суб'єктами конституційно-правових відносин. Вони діють у рамках конституційних повноважень, суб'єкти місцевого самоврядування не входять до системи виконавчої влади, як і суб'єкти виконавчої влади – до системи місцевого самоврядування. Однак вони не існують ізольовано, згідно з законодавством повинні будувати свою діяльність на принципах поєднання місцевих і державних інтересів.

Вивчення повноважень обох суб'єктів конституційних правовідносин дає змогу дійти висновку, що державні органи повинні забезпечувати належні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури, в свою чергу, виконують чимало повноважень органів державної виконавчої влади. Така ситуація породжує чимало компетенційних спорів, конфлікти між цими двома ланками влади.

Для вивчення першопричини цих конфліктів є необхідність зупинитися на найбільш типових об'єктах конституційних правовідносин, які виникають між цими двома суб'єктами названих правовідносин. Це, насамперед: права і обов'язки органів місцевого самоврядування; розподіл компетенції між органами місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування; власність; дії органів місцевого самоврядування.

З окресленого випливає, що об'єкт правовідносин – це матеріальні, духовні та інші соціальні блага, які служать задоволенню інтересів і потреб громадян та їх організацій, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини і здійснюють свої юридичні права і юридичні обов'язки.

Поза об'єктом правовідносин державно-правові конфлікти виникнути не можуть. На нашу думку, головними причинами їх виникнення слід вважати: перехідний етап розвитку української держави; відсутність у владних структур необхідного досвіду розв'язання складних питань державного будівництва у консенсусному режимі; низький кадровий потенціал як державних органів, так і органів місцевого самоврядування; низький рівень правової культури як працівників органів місцевого самоврядування; різні підходи щодо тлумачення норм Основного Закону, інших галузевих законів. Хоча в цілому законодавець і створив можливість для врегулювання спірних питань, однак у реалізації своїх функцій і повноважень органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади вони все ж таки виникають.

В Україні існування та розвиток цього інституту забезпечується наявністю теоретико-правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

На сьогоднішній день законодавство в сфері місцевого самоврядування не позбавлене паралелізму і дублювання у визначенні компетенції різних ланок як суб'єктів місцевого самоврядування, так і органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій. Не буде перебільшенням, що на конфронтаційній основі правову демократичну державу, в тому числі її органи місцевого самоврядування, не побудуєш. Тому, будь-який спір між двома гілками влади має вирішуватись на основі консенсусу, або в судовому порядку.

Ідея консенсусу в роботі самоврядних органів та органів виконавчої влади закладена в чинній Конституції та базових законах, якими регулюється діяльність цих двох структур. Скажімо, п. 6 ст. 119 Конституції встановлює, що місцеві державні адміністрації забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування; ст. 29 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Однак і за таких умов виникнення конфліктних ситуацій між двома ланками влади на місцях не є винятковими щодо виконання ними своїх функцій і повноважень. Зрозуміло, що аби

запобігти таким конфліктам, треба виробити ефективний правовий механізм розмежування їх функцій і повноважень. Але це проблема не одного дня. На перешкоді тут стоять і правовий нігілізм, якого припускаються обидві сторони, і низька правова культура державних службовців та депутатського корпусу, а також інформаційний вакуум.

На наш погляд, перевагу тут слід віддавати позасудовим методам розв'язання конфліктних питань. Інструментом досягнення консенсусу мають виступати: створення у кожному окремому випадку комісій, до яких пропорційно входять представники виконавчої та представницької влади; апробація проектів документів, з яких виникають сумніви в органах юстиції, адвокатури; публікація найважливіших проектів нормативно-правових актів у пресі (коли спір виникає не з питань порушення законодавства, а через можливе ущемлення інтересів окремих суб'єктів правовідносин) для їх публічного обговорення; особисті ділові контакти керівників держадміністрацій і рад.

Проблема кадрів місцевого самоврядування є найменш дослідженим аспектом цієї загальної проблеми. Серед об'єктивних причин слід вважати те, що інститут місцевого самоврядування активно почав розвиватися за часів проголошення незалежності України. Тому і вести мову про його кадрове забезпечення не було потреби.

Під службою в органах місцевого самоврядування, або кадрове забезпечення даного інституту, слід розуміти один із видів платної суспільно-корисної діяльності. Вона полягає в управлінні або в соціально-культурному обслуговуванні членів територіальної громади. Муніципальний службовець – це громадянин України, член територіальної громади, який займає посаду в органах місцевого самоврядування, за винагороду здійснює управлінську діяльність, або здійснює соціально-культурне обслуговування (лікар, вчитель, бібліотекар, технічний секретар, інспектор, начальник цеху і т.ін.). Всі службовці є професіоналами управління, соціально-культурного обслуговування. Дане питання потребує пильного вивчення хоча б з тієї точки зору, що на протязі минулого століття кількість службовців збільшилась у 24 рази, а кількість робітників збільшилась більше, ніж у 4 рази, тоді як відповідний показник сільських працівників зменшився у 7 разів [4, с. 98].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. З цього визначення можемо зробити наступні висновки: по-перше, посадова особа повинна працювати в органах місцевого самоврядування; по-друге, повинна обов'язково мати повноваження в сфері здійснення організаційно-дорадчих та розпорядчих функцій; по-третє, отримувати заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Отже, до посадових осіб місцевого самоврядування належать не всі працівники цих органів влади, а лише:

- керівники місцевого самоврядування;
- керівники органів місцевого самоврядування;
- відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків [5].

В той же час на муніципального службовця поширюються положення Закону України «Про державну службу» (1993 р.). Це серйозне гарантування муніципальної діяльності та місцевого самоврядування з боку держави. Посади муніципальних службовців прирівнюються до посад (рангів, категорій) державних службовців. Відповідно виплачується пенсійне забезпечення аналогічне державним службовцям по завершенню служби в органах місцевого самоврядування.

Дещо інакше, ніж в органах місцевої виконавчої влади, відбувається і підбір, розстановка та використання кадрів. Щоправда, до кадрів на посади керівників відділів і управлінь рад інших службовців, які призначаються з не депутатського складу, можна було б залишити той підхід, який сьогодні застосовується при призначенні державних службовців: призначення на контрактній основі; складання кадрового резерву на заміщення вакантних посад; навчання осіб, включених до резерву, як за стаціонарною та заочною формою навчання, так і на короткострокових курсах.

Що стосується виборних службовців органів місцевого самоврядування, то тут слід запропонувати таке: обов'язковість виборів на альтернативній основі; підвищення рангу службовця не раніше, як після закінчення половини терміну, на який його обрали; стажування новообраних посадових осіб в органах місцевого самоврядування, які визначені як базові для навчання;

щорічне короткострокове навчання у системі підвищення кваліфікації за типовими програмами і навчальними планами.

Великий обсяг робіт належить виконати з питань систематизації чинного законодавства, яким регламентується діяльність у галузі місцевого самоврядування.

Правовими основами цього процесу є: Конституція України, її законодавство, міжнародні нормативно-правові документи, ратифіковані Верховною Радою України, підзаконні правові акти та локальні правові акти як волевиявлення конкретного суб'єкта муніципальних об'єднань. Їх послідовність виходить з авторської концепції системи нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування.

З огляду на таке становище, вважається цілком прийнятним запропонувати тимчасове видання нормативних довідників для працівників органів місцевого самоврядування, місцевої державної виконавчої влади і т. ін. До змісту таких збірників мали б входити: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон «Про місцеві державні адміністрації»; найважливіші статті законів: про Державний бюджет України; про державну податкову адміністрацію; статті Кодексу України про адміністративні правопорушення; Земельного кодексу України; законодавства про Державний нотаріат тощо.

Такий підхід допоміг би виробити більш чіткий механізм систематизації чинного законодавства в галузі місцевого самоврядування, а з другого – сприяв би утворенню законодавчих засобів, які на етапі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування здатні надати цим повноваженням реальний характер.

Прийняття депутатами нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проект якого внесений у Верховну Раду України, дало б змогу зміцнити правові основи в галузі місцевого самоврядування, що сприяло б чіткому дотриманню чинного законодавства, та приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів.

Безперечно існують й інші проблеми інституціоналізації органів місцевого самоврядування, серед яких автори колективної монографічної праці «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» за редакцією В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова приводять близько дванадцяти основних питань місцевого самоврядування в Україні, зумовлені нерозв'язністю і проблемністю багатьох питань місцевого самоврядування як соціально-політичного, правового та управлінського, так і загальнофілософського та соціологічного феномену [6, с. 858-859]. Для вирішення цих питань слід підготувати теоретичні обґрунтування, які будуть випробувані часом.

Висновки. На наш погляд, сьогоdnішній інститут органів місцевого самоврядування є волевиявленням територіальних громад з метою самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Враховуючи актуальність розглянутих питань, ми не претендуємо на безапеляційність, розуміючи, що пропозиції повинні пройти випробування практикою, і, в свою чергу, потребують додаткового осмислення, обміну думками, що дозволило б потім більш об'єктивно підійти до питань внесення змін до нормативно-правових актів у сфері функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Адже на сьогоdnішній день саме місцеве самоврядування спроможне бути ресурсом розвитку держави та демократії в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Муніципальне право України: [підручник] / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Порогілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: [учебник]. Часть общая. / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України зі змінами станом на 12.03.2017 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: [кол. монографія] / [В.О. Антоненко, М.О. Батанов та ін.]; за ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.

УДК 342.951:351

ДОВБЕНКО А.М.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОЗНАК ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті визначено та проаналізовано ознаки публічних закупівель. Аналізуючи положення діючого законодавства, визначено авторське бачення понять «публічна закупівля», «добросовісна конкуренція». Зазначено спектр об'єктів, які знаходяться в межах публічних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, адміністративні правовідносини, державні закупівлі, недобросовісна конкуренція, суб'єкти публічної адміністрації.

В статье определены и проанализированы признаки публичных закупок. Анализируя положения действующего законодательства, определено авторское видение понятий «публичная закупка», «добросовестная конкуренция». Указан спектр объектов, которые находятся в пределах публичных закупок.

Ключевые слова: публичные закупки, административные правоотношения, государственные закупки, недобросовестная конкуренция, субъекты публичной администрации.

In this article, the signs of public procurement are identified and analyzed. Analyzing the provisions of the current legislation, the author's vision of the concept of „public procurement”, „fair competition” is defined. The range of objects that are within public procurement is indicated.

Key words: public procurement, administrative legal relations, public procurement, unfair competition, subjects of public administration.

Вступ. Економічні відносини між державою та виробником з приводу матеріальних ресурсів (товарів, робіт або послуг) не є чимось інноваційним та принципово новим для незалежної України. В подальшому історичному контексті відносини у сфері публічних закупівель дедалі більше вкорінювалися в повсякденне життя держави. В різні історичні етапи в нормативно-правових актах використовувались такі поняття, як «державне замовлення», «державні закупівлі», а в сучасності – «публічні закупівлі».

З метою покращення функціонування сфери публічних закупівель законодавець вносить відповідні зміни до законодавства країни, визнає такими, що втратили чинність ті нормативно-правові акти, що не відповідають потребам часу або потребують вдосконалення. Все це сприяє становленню сфери публічних закупівель як невід'ємного елемента у великій системі, що забезпечує процвітання та економічний розвиток держави.

Зазначений напрямок досліджувався в різні часи багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями. Проблематиці публічних закупівель, їх теоретичним та практичним аспектам як з боку економіки, так і з боку права приділяли увагу М. Афанасьєв, У. Бурханов, М. Галушак, В. Зубар, Л. Катроша, К. Кічік, О. Критенко, В. Колотій, О. Кулак, О. Овсянюк-Бердадіна, А. Олефір, М. Остап'юк, Г. Пінькас, В. Смиричинський, І. Смотрицька, Н. Ткаченко, А. Храмкін, А. Черней, І. Школьник та інші. Однак, у зв'язку з частим реформуванням сфери публічних закупівель, наукові розробки у цій сфері завжди були і залишаються актуальними.

Постановка завдання. Мета статті – визначити та проаналізувати ознаки публічних закупівель, на основі положень діючого законодавства визначити авторське бачення понять «публічна закупівля» та «добросовісна конкуренція».

Результати дослідження. Основою формування визначеного понятійного апарату у досліджуваній сфері слугує сформована в межах дослідження система ознак публічних закупівель.

Доцільно зупинити увагу на ознаках публічних закупівель, які повною мірою характеризують та відокремлюють їх від суміжних понять, а також визначають особливості даної дефініції.

1. Порядок здійснення публічних закупівель чітко регламентований законодавством України та передбачає юридичну відповідальність за порушення вказаного порядку, тим самим охороняючи відносини у вказаній сфері. Законом України «Про публічні закупівлі» розділом третім врегульовані умови здійснення публічних закупівель. Зокрема, статтею 10 вказаного Закону зазначено, що здійснення закупівель починається з оприлюднення інформації про закупівлі, яка передбачає те, що замовники за допомогою автоматизованих електронних майданчиків оприлюднюють вказану інформацію, а саме: оголошення про проведення процедури закупівлі та тендерну документацію; зміни до тендерної документації та роз'яснення до неї (у разі наявності); оголошення з відомостями про укладення рамкової угоди (у разі здійснення закупівлі за рамковими угодами); протокол розгляду тендерних пропозицій; повідомлення про намір укласти договір про закупівлю; інформацію про відхилення тендерної пропозиції учасника; договір про закупівлю; повідомлення про внесення змін до договору; звіт про виконання договору; звіт про укладені договори [1]. Крім того, Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18.03.2016 р. № 477 [2] визначено, що оприлюднення інформації на веб-порталі здійснюється електронною системою закупівель. Розміщенням вказаної інформації вважається її наявність в електронній системі закупівель в інтерактивному режимі реального часу.

2. Публічна закупівля здійснюється за допомогою спеціальних процедур. Законодавець регламентує чіткий перелік цих процедур, до яких віднесено відкриті торги, конкурентний діалог та переговорні процедури закупівлі.

3. До суб'єктів, які мають повноваження здійснювати публічні закупівлі (тобто, є замовниками в даній процедурі), належать: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи соціального страхування, створені відповідно до законодавства, а також визначені законодавством юридичні особи, які забезпечують потреби держави й здійснюють діяльність, яка не є комерційною й передбачає наявність хоча б однієї з визначених законодавством ознак: є розпорядником та/або одержувачем державних коштів; у статутному капіталі вказаної юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи [1].

О. Шатковський та С. Яременко всіх замовників у сфері публічних закупівель поділяють на три групи: 1) «традиційні замовники-бюджетники» – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону та які фінансуються з державного або місцевих бюджетів, а також юридичні особи – бюджетні установи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів (наприклад, заклади охорони здоров'я, освіти, науки, культури); 2) «підприємства» – державні або комунальні підприємства та їх об'єднання як юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з визначених законом ознак; 3) «монополісти» – суб'єкти господарювання (переважно державної або комунальної власності), які займають переважно монополіне становище у чітко перерахованих у Законі (пункт 4 статті 1) суспільно важливих видах діяльності (передусім, це комунальні послуги, електропостачання, аеропорти і морські порти, залізничний і міський електротранспорт тощо) [3, с. 13-14].

4. Публічні закупівлі здійснюються щодо певних матеріальних ресурсів, які є предметом закупівлі та можуть бути виражені у вигляді товарів, робіт та послуг. Законодавець під предметом закупівлі розуміє товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури закупівлі) [1]. Крім того, детально регламентує визначення товарів, робіт та послуг, щодо яких можуть здійснюватися публічні закупівлі. Зокрема, пунктом 32 статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено, що товари – це продукція, об'єкти будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також послуги, пов'язані з постачанням таких товарів, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих товарів [1]. Варто зауважити на тому, що товарами публічних закупівель мають виступати такі продукти продовольчо-економічної діяльності, котрі в повній мірі сприяють розвитку держави та відповідають якісно-кількісним характеристикам у відповідності до цін. Аналізуючи законодавче визначення терміну «товари», варто зауважити на тому, що під товаром законодавець розуміє також і надання певних послуг, які є супровідними до товарів, щодо яких вони здійснюються.

Змістовним є визначення терміну «роботи», яке законодавець подає нам у пункті 22 статті 1 вищевказаного закону і зазначає, що роботи – це проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація існуючих об'єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення, роботи з нормування в будівництві, геологорозвідувальні роботи, технічне переоснащення діючих підприємств та супровідні роботам послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- і супутникова фотозйомка та інші послуги, що включаються до кошторисної вартості робіт, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих робіт [1]. Тобто, робота – це певний вид діяльності або процес створення нових чи реконструкція «старих» об'єктів, який, в свою чергу, поділяється на безпосередньо роботи та послуги, які є пов'язаними з вказаними роботами. Закон не залишає без уваги і термін «послуги» і визначає їх як будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, лізинг, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт [1]. Послугою зазвичай є дія, яка приносить користь і може бути як пов'язаною з виконанням робіт чи створенням товарів, так і бути самостійним елементом (предметом) у процедурі закупівель.

5. Публічні закупівлі підпорядковані певній меті, а саме – економічному розвитку нашої країни й забезпеченню діяльності й потреб держави і територіальних громад. Про це, зокрема, говорить О.С. Мельников, стверджуючи, що публічні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, охорони порядку, системи національної безпеки та ін. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби в товарах, роботах та послугах, утримує та фінансує бюджетні установи [4, с. 129-135]. Отже, можна зробити висновок про те, що функціонування нашої держави неможливе без публічних закупівель, вони є невід'ємним елементом регуляторної політики країни.

6. Публічні закупівлі завжди здійснюються за рахунок публічних коштів. Відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» публічними коштами є кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [5]. Якщо закупівля була здійснена за інші фінансові ресурси, вона не вважається публічною. Однак, базовий для даної сфери Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає можливість закупівлі товарів, робіт і послуг за кошти кредитів, позик, що надані відповідно до міжнародних договорів України Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій, Міжнародною асоціацією розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, Північним інвестиційним банком, а також іншими міжнародними валютно-кредитними організаціями [1]. Дана норма є банкетною та визначає, що такі закупівлі здійснюються згідно з правилами і процедурами, встановленими цими організаціями, а також відсилочною і зазначає, що в разі не встановлення таких правил і процедур закупівлі здійснюються відповідно до цього Закону.

7. Неодмінною характеристикою будь-якої угоди є досягнення найкращих результатів за найменш мінімальних витрат. Не буде виключенням і публічна закупівля. Замовники в особі уповноважених державою органів та окремих юридичних осіб намагаються зберегти кошти державного бюджету, але закупити товари або отримати виконання робіт і надання послуг найбільш якісного рівня. При цьому, державі необхідно затвердити відповідний бюджет, а замовнику – переконатися у наявності коштів, виділених на публічні закупівлі. Саме тому стаття 20 Бюджетного кодексу України регламентує порядок застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі і зазначає, що порядки використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами визначені законом про Державний бюджет України. Порядок використання бюджетних коштів має містити положення щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків [6].

При здійсненні публічних закупівель кошторис витрат має бути реалістичним та базуватись на попередніх закупівлях. Також доцільним буде ґрунтовне дослідження ринку на предмет цін товарів, робіт і послуг, які необхідно придбати. Це дасть змогу заощадити публічні кошти, а також унеможливити маніпулювань з цінами, які у тендерних пропозиціях можуть бути значно

вищими за ринкові. Наявність таких моментів у процедурі публічних закупівель може бути корупційним проявом та вказувати на домовленість між замовником та переможцем.

8. Публічна закупівля проводиться за завчасно проголошеними правилами та умовами. Правила публічної закупівлі – це вимоги, що визначають порядок дій суб'єктів публічних закупівель відповідно до норм чинного законодавства. Умовами є конкретні обставини, які формують причину та/або створюють можливість певних дій. Основними правилами та умовами здійснення публічних закупівель є дотримання норм Конституції України та законодавства у сфері публічних закупівель. Правила та умови здійснення публічних закупівель розкриваються через фундаментальні принципи та правові засади.

9. Дотримання основоположних принципів та засад добросовісної конкуренції при здійсненні публічних закупівель є невід'ємним атрибутом ринкових відносин України. Цікавим є факт, що на законодавчому рівні поняття добросовісної конкуренції залишилося поза увагою. В Законі України «Про захист від недобросовісної конкуренції» під недобросовісною конкуренцією розуміються будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності [7]. Аналізуючи норми вищевказаного Закону, необхідно підкреслити, що всі дії, які можуть бути визначені як недобросовісна конкуренція, можна систематизувати на три блоки:

– неправомірне використання ділової репутації суб'єкта господарювання (глава II Закону № 236/96-ВР);

– неправомірне збирання, використання й розголошення комерційної таємниці (глава III Закону № 236/96-ВР);

– створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції (глава IV Закону № 236/96-ВР).

До першого блоку відносяться: неправомірне використання позначень, неправомірне використання товару іншого виробника, копіювання зовнішнього вигляду виробу, а також порівняльна реклама.

Другий блок містить порушення з приводу: неправомірного збирання комерційної таємниці, розголошення комерційної таємниці, схилення до розголошення комерційної таємниці і неправомірного використання комерційної таємниці.

Недобросовісна конкуренція третього блоку розкривається через: дискредитацію суб'єкта господарювання, схилення його до бойкоту, схилення постачальника до дискримінації покупця (замовника), підкуп працівника, посадової особи постачальника, посадової особи покупця (замовника), досягнення неправомірних переваг у конкуренції, а також поширення інформації, що вводить в оману.

З огляду на вищевказані позиції, можна стверджувати, що добросовісна конкуренція – це будь-які дії у конкуренції, які забезпечують розвиток та становлення економіки країни і не суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності.

До подібних висновків прийшов П. Харченко, який здійснив детальний аналіз визначення понять «конкуренція», «добросовісна конкуренція», «недобросовісна конкуренція». У дисертаційному дослідженні він вивів поняття «добросовісна конкуренція» та критерії його визначення через ретельний аналіз термінів «конкуренція» та «недобросовісна конкуренція». Науковець акцентує увагу на тому, що сама назва «добросовісна конкуренція», а не «правомірна конкуренція», свідчить про те, що пріоритет у критеріях добросовісної конкуренції слід віддавати не правовим нормам, а правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності [8, с. 22].

Висновки. Беручи до уваги вищеназвані ознаки публічних закупівель, можна абсолютно впевнено стверджувати, що сфера публічних закупівель є більш ширшою, ніж сфера державних закупівель, та включає в себе останню. Зазначене визначення підтверджується, через окреслення кола відносин, якими регулюється сфера публічних закупівель, так як вона є багатогранною та комплексною категорією.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що публічні закупівлі є однією з форм діяльності держави у межах регуляторної політики, вони забезпечують соціально-економічний розвиток та добробут країни. Аналіз нормативної бази та наукових розробок допоміг вивести власне бачення поняття «публічних закупівель», під якими розуміють регламентовану законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб'єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю та мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів та засад добросовісної конкуренції.

Список використаних джерел:

1. Про публічні закупівлі: Закон за станом на 10.12.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 9. – Ст. 89.
2. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні від 18.03.2016 р. № 477 // Офіційний вісник України від 05.04.2016 р. – № 25. – Ст. 146.
3. Шагковський О. Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: коментарі до законодавства України про публічні закупівлі / О. Шагковський, С. Яременко. – 2016. – 131 с.
4. Мельников О.С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 1. – С. 129-135.
5. Про відкритість використання публічних коштів: Закон за станом на 30.09.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 16. Ст. 109.
6. Бюджетний кодекс України: Закон за станом на 14.05.2017 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
7. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон за станом на 03.03.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.
8. Харченко П. Адміністративно-правові заходи забезпечення захисту від недобросовісної конкуренції в діяльності органів Антимонопольного комітету України: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07. / П. Харченко; Одеський національний університет імені І.І. Мечникова, 2004. – 203 с.

УДК 342.95

ДОРОФЄЄВА Л.М.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті комплексно розглядаються зміни у митному та кримінально-процесуальному законодавстві України, що відбулись у 2012-2017 роках, та які стосуються такого напрямку діяльності органів доходів і зборів, як протидія контрабанді. Зроблено висновок про відсутність правових можливостей та організаційно-структурного механізму реалізації митницями повноважень на здійснення оперативно-розшукових заходів.

Ключові слова: органи доходів і зборів, митниця, контрабанда, негласні слідчі дії, оперативно-розшукова діяльність.

В статье комплексно рассматриваются изменения в таможенном и уголовно-процессуальном законодательстве Украины, произошедшие в 2012-2017 годах и касающиеся такого направления деятельности органов доходов и сборов, как противодействие контрабанде. Сделан вывод об отсутствии правовых возможностей и организационно-структурного механизма реализации таможнями полномочий по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий.

Ключевые слова: органы доходов и сборов, таможня, контрабанда, негласные следственные действия, оперативно-розыскная деятельность.

In the article the changes in the custom and criminal procedure legislation of Ukraine taking place in 2012-2017 and concern such activity of bodies of revenue and charges as counteraction to smuggling are considered in a complex. The conclusion about the lack of legal opportunities and the organizational and structural mechanism of the realization of powers of the operational-investigative means by customs is drawn.

Key words: bodies of revenue and charges, customs, smuggling, secret investigative actions, operational and search activity.

© ДОРОФЄЄВА Л.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права і процесу (Ужгородський національний університет)

Вступ. Діяльність митних органів з протидії контрабанді представляє собою практичну реалізацію їх захисної функції. Реформування системи державних органів, що безпосередньо реалізують митну політику, та активні зміни норм матеріального і процесуального права у сфері протидії кримінальним правопорушенням суттєво переформатували правові засади роботи вітчизняних митниць у цьому напрямку.

Правоохоронний напрямок роботи митниць та їх діяльність з протидії злочинності завжди отримували достатню увагу з боку науковців і практиків. Окремі аспекти правоохоронної діяльності митних органів України вивчалися такими вітчизняними вченими, як К.В. Антонов [1, 19], С.О. Баранов [2], І.Г. Бережнюк [23], В.В. Варава [1], Є.В. Гармаш [22], Е.В. Додін [3, 4, 18], І.П. Жилка [5], О.В. Константа [6], М.А. Кривонос [21], Ю.Д. Кунєв [13,14], П.В. Пашко [12], Д.В. Приймаченко [7], В.В. Прокопенко [8], В.М. Прусс [9], В.В. Ченцов [22] та ін. Проте активні зміни митного, кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства потребують додаткового дослідження повноважень митниць з виявлення ознак протиправної діяльності.

Постановка завдання. Метою даної статті є здійснення аналізу сучасного стану правового забезпечення діяльності митних органів з протидії контрабанді та практичної реалізації їх захисної функції, у тому числі щодо вжиття оперативних заходів.

Результати дослідження. У науковців і практиків митної справи давно не виникає сумнівів, що митні органи України, крім суто фіскальних функцій, виконують функції захисні (правоохоронні), спрямовані на запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ у сфері переміщення окремих предметів через митний кордон, припинення їх розвитку та ліквідації наслідків.

Контроль за виконанням законів, які регулюють порядок здійснення зовнішньоекономічної діяльності, переміщенням транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через митний кордон України, провадження у справах про порушення митних правил, у тому числі – участь у розгляді таких справ в судах, – це підстава офіційного віднесення органів доходів і зборів до правоохоронних разом із органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національним антикорупційним бюро України, органами охорони державного кордону, органами і установами виконання покарань, органами державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони та іншими органами, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [10].

Сьогодні серед дослідників функцій митних органів немає єдності у визначенні їх кількості (від трьох основних до двох десятків), проте практично всі відносять захисну функцію до пріоритетних. Так, С.В. Ківалов та Б.А. Кормич, виділяючи три фундаментальні функції митної політики, поряд з регуляторною та фіскальною, першою називають захисну [11, с. 10]. Особливу увагу правоохоронній функції митних органів приділяє у своїх дослідженнях Є.В. Додін [3, 4]. П.В. Пашко визначає шість базових функцій митної політики, серед яких знаходимо і захисну [12, с. 6].

Авторський колектив, що досліджував свого часу управління в митній справі, дійшов висновку, що у контрольній діяльності митних органів основною, як правило, є захисна функція, що проявляється у відверненні можливих недоліків, порушень митних правил, здійснення контрабанди, покарання винних та відновлення порушеної рівноваги в галузі здійснення митної справи [13, с. 246].

Ю.Д. Кунєв визначає захисну (правоохоронну) функцію головною і такою, що найбільше відповідає реалізації постнеокласичних моделей розвитку суспільства, та зауважує, що у США та країнах ЄС ця суспільна функція визначає основні завдання та структуру митних адміністрацій. Вчений переконаний, що саме ця функція в першу чергу спрямована на захист держави від зовнішніх загроз і в широкому розумінні включає: захист національної безпеки держави; підтримання миру та міжнародної безпеки, суспільного порядку, моральності; захист внутрішнього ринку; забезпечення екологічної безпеки, захист інтересів споживачів; створення умов для підтримання законодавчо визначеного порядку переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів; ефективну протидію контрабанді та іншим порушенням митного законодавства; сприяння протидії міжнародному тероризму, злочинності тощо [14, с. 48-49]. Проводячи градацію функцій митної служби, А.Б. Лялька зараховує до них економіко-регуляторну, фіскальну, інформаційно-статистичну, міжнародно-комунікаційну, контрольно-організаційну та захисну [15, с. 57-58].

Достатньо широкий інструментарій ця сфера діяльності має в напрямку адміністративної юрисдикції, де шляхом застосування публічно встановлених процедур митниці впливають на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контрольних заходів по їх додержанню та застосуванню юридичної відповідальності до порушників.

Проте, крім зазначених можливостей, органи доходів і зборів, які відповідно до п. 34-1 ст. 4 Митного кодексу України (далі – МКУ), складаються із центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та митну політику, митниць і митних постів, наділені певними повноваженнями у кримінальному провадженні та при здійсненні оперативно-розшукової діяльності [16]. Ці тісно пов'язані між собою два напрямки функціонування митних органів, зважаючи на специфіку їх діяльності, спрямовуються на досягнення як загальної мети протидії злочинності в країні, так і конкретному її прояву – контрабанді.

На відміну від процесуальних можливостей органу дізнання у справах про контрабанду, закріплених у Кримінально-процесуальному кодексі (далі – КПК) України 1960 року, сучасне законодавство не надає можливості митниці ні самотійно розпочинати кримінальне провадження, ні провадити слідчі (розшукові) дії.

Відповідно до ст. 558 МКУ органи доходів і зборів при виконанні покладених на них завдань взаємодіють з правоохоронними органами. При цьому, у разі виявлення під час здійснення митного контролю та інших заходів, що здійснюються відповідно до Митного кодексу та інших актів законодавства України, ознак правопорушень, розслідування яких не належить до повноважень органів доходів і зборів, вказані органи повідомляють про це відповідні правоохоронні органи. Такі повідомлення направляються митницями із врахуванням правил підслідності у кожному випадку безпосереднього виявлення при здійсненні митних формальностей ознак протиправної поведінки. В загальній кількості таких повідомлень, відсоток традиційної контрабанди (ст. 201 та 305 Кримінального кодексу України) становить 10-12%, поряд з цим виявляються ознаки інших протиправних діянь, інформація про які спрямовується органам прокуратури, внутрішніх справ та Служби безпеки України. Найбільша питома вага (до 70%) припадає на повідомлення про ознаки незаконного придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збуту наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, а також - такі самі дії без мети збуту (ст. 307 та 309 КК). Приблизно по 7% – це незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами та використання підроблених документів, трохи менше – 5% – знищення, підробка або заміна номерів вузлів та агрегатів транспортного засобу. Решта – одиничні випадки виявлення незаконного заволодіння транспортним засобом, ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

Отже, втрата вітчизняними митницями статусу суб'єкта кримінального судочинства (як органу дізнання), жодним чином не знизилася їх активності у сфері протидії злочинності. Митниці активно проводять правозастосовну та правоохоронну діяльність залишаючись учасником кримінального провадження в якості заявника (ст. 60 КПК), що звертається до органу державної влади, уповноваженого розпочати досудове розслідування, із повідомленням про кримінальне правопорушення [17]. Після змін законодавства, що відбулись 20 листопада 2012 року, митниці більше не проводять невідкладних слідчих дій у справах про контрабанду, проте у 2013 році окремі їх підрозділи отримали повноваження проводити негласні слідчі (розшукові) дії за дорученням слідчого, який здійснює досудове розслідування злочину. Вказані повноваження базуються на нормах статей 41 та ч. 6 ст. 246 КПК, котрі визначають суб'єктами виконання таких доручень оперативні підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства. При цьому залучатись до участі в кримінальному провадженні можуть лише окремі підрозділи, і виключно за ініціативою та на виконання доручення слідчого. Науковці та практичні працівники в першу чергу відреагували на такі зміни в контексті здійснення процедури контрольованої поставки, яка у відповідності до ст. 456 МКУ проводиться в порядку, який визначається спільним наказом Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону, погодженим із Генеральною прокуратурою України. Зокрема, Є.В. Додін висловив сподівання, що через наділення з 3 червня 2013 р. митних органів повноваженнями на проведення оперативно-розшукової роботи, порядок проведення такої поставки підлягає перегляду з урахуванням нових можливостей цих органів [18, с. 161].

Крім протидії та запобігання проявам контрабанди, право на оперативно-розшукову діяльність, на думку К.В. Антонова, необхідне митним органам і для результативної взаємодії з митницями і правоохоронними органами інших держав [19, с. 153]. На цю проблему в частині боротьби з наркобізнесом ще у 2000 році звертав увагу Л.В. Деркач, коли говорив, що оперативні підрозділи митних та спеціальних служб інших країн далеко не завжди інформують Держмитслужбу про проведення багатоголових міжнародних операцій щодо припинення контрабанди наркотиків. Це

пов'язано з тим, що, за їх твердженням, митна служба України не має зафіксованого законодавством права на проведення оперативно-розшукової діяльності й тому позбавлена можливості цілеспрямовано протистояти криміналітету. Такий підхід значно обмежує можливості участі українських митників у міжнародній співпраці по лінії боротьби з наркобізнесом [20, с. 81].

Упродовж двох десятиріч років основним недоліком правового статусу митних органів України науковці називали невідповідність їх повноважень міжнародним стандартам через відсутність права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, яка є характерною функцією відповідних служб іноземних країн [7, с. 15], та вбачали у відсутності таких повноважень серйозні недоліки для організації взаємодії митних органів з надання адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства [21, с. 26].

Десять років тому В.В. Ченцов та Є.В. Гармаш констатували, що здійснення митними органами оперативно-розшукової діяльності є загальносвітовою практикою, а серед країн Європейського Союзу та країн СНД лише митна служба України не має права проведення оперативно-розшукової діяльності [22, с. 119]. І.Г. Бережнюк зазначав, що митні органи ЄС мають право організувати й реалізувати оперативно-розшукову діяльність, пов'язану з: отриманням, нагромадженням, обробкою і перевіркою інформації, що стосується зовнішньоторговельного товарообігу; можливістю секретного спостереження; використанням допомоги осіб, не задіяних у митній службі, а також правом на застосування засобів безпосереднього примусу у формі застосування фізичної сили та індивідуальних технічних і хімічних засобів або засобів, призначених для обеззброєння і конвоювання осіб [23, с. 8-9].

Визначалися спеціалістами і розбіжності у статусі митних адміністрацій України та зарубіжних країн, що проявлялись, у тому числі, через відсутність статусу правоохоронного органу та права на розвідувальну діяльність, які є загальноприйнятими в організації митної діяльності. Невідповідність вимогам, зафіксованим в Рамкових стандартах ВМО, роблять неможливим, наперед, обмін розвідувальними даними й даними профілювання ризиків з митними органами зарубіжних країн [24, с. 193].

За період, що минув з 2013 року, митні органи України зазнали ряд організаційних та функціональних реформ, проте спеціалізовані підрозділи (оперативні в розумінні кримінально-процесуального законодавства) створені так і не були; не було внесено змін в Митний кодекс України, як і не видано підзаконних нормативних актів, які б визначали спеціальний порядок здійснення такого роду діяльності та коло посадових осіб митниці, уповноважених на її проведення. На нашу думку, така регламентація є обов'язковою, враховуючи спеціальні вимоги до особового складу, який задіяний у проведенні негласних слідчих дій, його підготовки, організації безпосереднього виконання таких доручень та захисту інформації, яка може бути отримана в результаті їх виконання.

Численні та не завжди системні зміни організаційної структури митниць так і не призвели до створення такої одиниці, як «оперативний підрозділ». В складі управління протидії митним правопорушенням функціонує кілька відділів або секторів, до повноважень жодного з яких не віднесено здійснення оперативних заходів або негласних слідчих дій. Таким чином, для реального забезпечення виконання митницями правоохоронних завдань в частині реалізації негласних слідчих дій є необхідним затвердження ряду нормативно-правових актів: 1) з питань структурної реорганізації з метою утворення підрозділів, які будуть оперативними не лише за функціональним спрямуванням, а й за назвою; 2) з питань впорядкування безпосередньої організації провадження негласних слідчих дій; 3) з питань створення умов для належного захисту інформації з обмеженим доступом, яка буде пов'язана із проведенням таких дій та може утворюватися в результаті їх проведення.

В результаті прийняття ряду змін в законодавстві у 2013 р., серед підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, з'явилися оперативні підрозділи органів доходів і зборів – оперативні підрозділи податкової міліції та підрозділи, які ведуть боротьбу з контрабандою [25, ст. 5]. На наше переконання, вказана конструкція норми і чотири роки тому була розмитотою та неприйнятною до використання по відношенню до митниць, а сьогодні потребує змін ще і у зв'язку з ліквідацією підрозділів податкової міліції. Якщо врахувати аналогію формування оперативних підрозділів, уповноважених на проведення оперативно-розшукових заходів, в інших правоохоронних органах, можна виділити спільні риси – це, як правило, невеликий структурний підрозділ з прямим підпорядкуванням керівнику або одному із заступників керівника органу, посадові особи якого працюють в умовах режимних обмежень та мають фактичне право на застосування спеціальних засобів та зброї. Проходження служби оперативними працівниками, як

правило, відбувається на підставі різного роду статутів, вони саме «служать», а не «працюють» відповідно до Кодексу законів про працю та законодавства про державну службу, як посадові особи митниць.

Практично вже чотири роки залишається відкритим питання – посадові особи якої саме структурної одиниці уповноважені на проведення ОРД, оскільки наведених в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» «підрозділів органів доходів і зборів, які ведуть боротьбу з контрабандою» з одного боку, буквально не існує (з такою назвою), а з іншого – завдання боротьби з контрабандою стоїть практично перед всім особовим складом митниці. Так, п. 10 ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України відносить запобігання та протидію контрабанді, поряд з боротьбою з порушенням митних правил, до основних завдань органів доходів і зборів у ході здійснення державної митної справи. З урахуванням наведеного на початку статті визначення органів доходів і зборів, потребує уточнення, чи в кожній із названих структурних одиниць (центрального орган, митниці, митні пости) має функціонувати такий підрозділ, чи лише в окремих з них. На нашу думку, хоча митний пост і являється органом доходів і зборів, який входить до складу митниці як відокремлений структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів (ст. 547 МКУ), функціонування оперативного підрозділу в його складі є недоцільним.

Зважаючи на пряму заборону проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами органів, зазначених в ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», назва наділеного спеціальними повноваженнями підрозділу обов'язково має узгоджуватися із структурою митниці та враховувати функції та завдання, що виконуються окремими управліннями та самостійними відділами.

Виходячи з того, що у всіх митницях організація боротьби з контрабандою являється основним напрямом діяльності Управлінь протидії митним правопорушенням, цілком логічно видається внесення змін в абзац 7 вказаного закону з тим, щоб надати повноваження на здійснення оперативно-розшукових заходів оперативними підрозділами Департаменту ДФС та управлінь митниць, які забезпечують організацію протидії митними правопорушеннями, та увести такі оперативні відділи до складу управлінь.

Висновки. Проведені у період з 2012 року зміни митного та кримінального процесуального законодавства формально надають підстави для здійснення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих дій посадовими особами митниць ДФС та іншими підрозділами органів доходів і зборів. Однак фактично ні організаційна структура, ні нормативно-правова база не створюють умови для практичної реалізації зазначених норм, хоча, як і у абсолютній більшості держав світу, захисна функція митних органів повинна мати в арсеналі механізмів її реалізації оперативно-розшукові заходи.

У подальшому є необхідність вдосконалення та уніфікації Митного та Кримінального процесуального кодексів України, а також Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» в частині, що стосується утворення дієвих механізмів практичної реалізації повноважень митних органів на здійснення оперативно-розшукових заходів щодо злочинів, ознаки яких можуть бути виявлені у ході здійснення митного контролю.

Список використаних джерел:

1. Антонов К.В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства / К.В. Антонов, В.В. Варавя // Право і суспільство. – 2010. – № 3. – С. 174-179.
2. Баранов С.О. Попередження адміністративних правопорушень, що посягають на митні відносини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.О. Баранов. – К., 2002. – 19 с.
3. Додін Є.В. Повноваження митних органів у протидії митній злочинності / Є.В. Додін // Митна безпека. Серія «Право». – 2010. – № 1. – С. 61-69.
4. Додін Є.В. Правоохоронна функція митних органів / Є.В. Додін // Митна справа: науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2009. – № 6. – С. 76-84.
5. Жилка І.П. Прокурорський нагляд за правоохоронною діяльністю митних органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.П. Жилка. – Одеса, 2009. – 19 с.
6. Константа О.В. Адміністративно-правові заходи боротьби з порушеннями митних правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.В. Константа. – Харків, 2008. – 20 с.
7. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки й поняття / Д.В. Приймаченко // Митна справа: науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2004. – № 6. – С. 14-18.

8. Прокопенко В.В. Особливості порушення кримінальної справи про контрабанду / В.В. Прокопенко // Митна справа: науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2006. – № 5. – С. 25-27.
9. Прусс В.М. Дізнання у кримінальних справах про контрабанду: [навч. пос.] / В.М. Прусс. – 2-ге видання, виправлене та доповнене. – Харків : Бурун Книга, 2009. – 128 с.
10. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».
11. Ківалов С. В. Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики / С.В. Ківалов, Б. А. Кормич // Митна справа. – 2001. – № 5. – С. 3-13.
12. Пашко П.В. Реалізація функцій митної політики України в умовах глобалізації / П. Пашко // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 4. – С. 5-12.
13. Кунєв, Ю.Д. Управління в митній службі: [підручник] / [Ю.Д. Кунєв, І.М. Коросташова, А.В. Мазур, С.П. Шапошник] ; за заг. ред. Ю.Д. Кунєва – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.
14. Кунєв Ю.Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи: дис. ... докт. юрид. наук / Ю.Д. Кунєв. – Харків, 2010. – 442 с.
15. Лялька А.Б. Фіскальна функція митних органів України / А.Б. Лялька // Митна справа. – 2012. – № 5 (83). – С. 56-60.
16. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45, № 46-47, № 48. – Ст. 558.
17. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. // Голос України. – 2012. – № 90-91.
18. Додін Є.В. Міжнародне співробітництво з питань протидії порушенням митного законодавства / Є.В. Додін // Митна справа. – 2012. – № 4. – С.152-162.
19. Антонов К.В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства/ К.В. Антонов // Вісник Академії митної служби України. Сер. «Право». – 2010. – № 1(4). – С. 152–157.
20. Деркач Л.В. Українська митниця : вчора, сьогодні, завтра / Деркач Л.В. – К. : Книга, 2000. – 544 с.
21. Кривонос М.А. Організація взаємодії митних органів щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства / М.А. Кривонос // Вісник Академії митної служби України. Сер. Право. – 2012. – № 1. – С. 25-29.
22. Ченцов В.В. Митні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг / В.В. Ченцов, Є.В. Гармаш // Вісник Академії митної служби України. – 2007. – № 4. – С. 117-121.
23. Бережнюк І.Г. Реформування митної системи Польщі / І.Г. Бережнюк // Вісник Акад. митної служби України. – 2002. – № 3. – С. 3-13.
24. Управління в умовах економічної глобалізації : [монографія] / за ред. д. е. н. Ю.Є. Петруні. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2010. – 200 с.
25. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – ст. 303.

УДК 342.951:351.74

ЄЩУК О.М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ

У статті на основі чинного законодавства та думок учених у галузі адміністративного права досліджено адміністративно-правову охорону довкілля. Автор влучно зазначає, що на даному етапі розвитку нашої держави охорона довкілля визнається одним із стратегічних напрямів державної політики України. Її правові засади знайшли своє безпосереднє відображення в статті 16 Конституції України.

Ключові слова: довкілля, природне середовище, адміністративно-правова охорона, стратегічний напрямок, законодавство, екологічна безпека, цінність, ресурс, норма, форми адміністративно-правової охорони.

В статье на основе действующего законодательства и мнений ученых в области административного права исследованы положения административно-правовой охраны окружающей среды. Автор удачно отмечает, что на данном этапе развития нашего государства охрана окружающей среды является одним из стратегических направлений государственной политики Украины. Ее правовые основы нашли свое непосредственное отражение в статье 16 Конституции Украины.

Ключевые слова: окружающая среда, административно-правовая охрана, стратегическое направление, законодательство, экологическая безопасность, ценность, ресурс, норма, формы административно-правовой охраны, среда.

The article investigated the administrative and legal guarding of environment on the basis of the current legislation and opinions on this problem of scientists in the field of administrative law. The author meticulously notes that at this stage of development of our state, environmental guarding is recognized as one of the strategic directions of the state policy of Ukraine. Its legal foundations are reflected directly in Article 16 of the Constitution of Ukraine.

Key words: environment, administrative and legal guarding, strategic direction, legislation, ecological safety, value, resource, rule of law, forms of administrative and legal guarding.

Вступ. Сучасний напрямок України на європейську інтеграцію та розвиток її як правової демократичної держави вимагає по-новому переосмислити проблеми адміністративно-правової охорони в цілому, адміністративно-правової охорони довкілля зокрема.

Адміністративно-правова охорона довкілля має важливе значення, адже екологічні проблеми «не визнають» державних кордонів, політичних протиріч, якихось міждержавних конфліктів тощо. І від того, що ми залишимо прийдешнім поколінням, залежить життя на нашій планеті.

Відповідно до Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (стаття 50) [1] і зобов'язаний не заподіювати шкоди природі та відшкодувати завдані ним збитки (стаття 66) [1], тому забезпечення законності і правопорядку у сфері охорони природи є одним із найбільш важливих напрямків нормотворчої та правозастосовної діяльності.

Охорона довкілля визнається одним із стратегічних напрямів державної політики України. Її правові засади знайшли своє безпосереднє відображення в статті 16 Конституції України, де в якості обов'язку держави передбачено забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу та збереження генофонду Українського народу [2].

© ЄЩУК О.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і господарського права (Херсонський державний університет)

Досягнення балансу між діяльністю людини та захистом довкілля вимагає впровадження екологічних вимог у рішення державних органів усіх рівнів, у весь процес управлінської діяльності, в управління виробничими процесами, в конкретну поведінку індивідуальних суб'єктів [3, с. 53].

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Окремі аспекти, які так чи інакше стосуються адміністративно-правової охорони довкілля чи дещо суміжної проблематики, були предметом дослідження таких учених, як Г. Аксеньонко, В. Бевзенко, В. Григор'єв, І. Казанчук, М. Казанцев, Н. Кобецька, О. Колбасова, С. Константиноїди, Є. Липій, Н. Ломсадзе, М. Лошицький, В. Мунтян, Г. Полянська, Ю. Тютекін, Х. Шварт та ін. Однак усі вони розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правових засад у цій сфері, розглядали аспекти адміністративно-правової охорони довкілля через дещо суміжні чи схожі суспільні відносини.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених визначити особливості адміністративно-правової охорони довкілля на сучасному етапі розвитку України.

Результати дослідження. Право на навколишнє середовище належить до так званого третього покоління прав, виникло у 80-х роках ХХ ст. і своєю появою зобов'язане Організації Об'єднаних Націй, яка узагальнила досвід Другої світової війни, а також процесу звільнення низки країн від колоніальної залежності. Вироблені в цей період права називаються «колективними», або «солідаристськими», оскільки належать вони не окремим індивідам, а націям, народам, усьому людству. Це право на мир, самовизначення нації, суверенітет тощо [4].

Якщо звернутися до Вільного тлумачного словника української мови, то поняття слова «довкілля» розуміється як навколишнє середовище у відношенні до особи чи групи осіб, які в ньому перебувають; природне навколишнє середовище, сукупність усіх живих і неживих об'єктів, що зустрічаються в певному регіоні без впливу людини тощо [5].

Природа є першоджерелом життя і діяльності людини, внаслідок чого охорона природи є найважливішим, зафіксованим на конституційному рівні обов'язком людини і громадянина. Об'єктом правової охорони виступає природа (природне середовище) як об'єктивна реальність, що існує поза людиною, незалежно від її свідомості, і слугує місцем її мешкання, умовою та способом її життя. Виходячи зі складності й багатоплановості структурних і функціональних зв'язків, якими представлено довкілля, природу розглядають як комплексний об'єкт правової охорони [6]. Це досить слушно зазначає у своїх працях В.О. Литвиненко, і ми повністю з нею погоджуємося.

В.В. Галуцько наголошує, що адміністративно-правова охорона здійснюється в трьох формах: правотворчій, коли створюються закони та підзаконні нормативно-правові акти; правозастосовчій, коли втілюються в життя встановлені адміністративно-правові норми; правоохоронній, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [7, с. 242].

На погляд В.В. Галуцько, адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень (профілактику злочинів), усунення перешкод, що здійснюється публічною адміністрацією з метою забезпечення прав свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 242].

На погляд В.В. Галуцько, адміністративно-правова охорона в широкому розумінні складається з елементів адміністративно-правового захисту та охорони у вузькому розумінні (адміністративно-правова охорона = охорона у вузькому розумінні + захист). Іншими словами, – із сукупності статичної та динамічної діяльності публічної адміністрації, що здійснюється на основі адміністративно-правових норм [7, с. 242].

Галуцько В.В. у своїх працях підкреслює, що адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, що спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [7, с. 242].

Тим самим термін «охорона» В.В. Галуцько розуміє, з одного боку, як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп усього суспільства, а з іншого, – як стимулювання таких соціальних дій, наслідком чого було б зміцнення існуючих суспільних відносин і нейтралізація тих соціальних тенденцій, що загрожують їм. Виходячи із цього, слід вважати, що відносини адміністративно-правової охорони права власності обслуговують адміні-

стративне право в цілому. Тут виникають вольові відносини, що позначають взаємозв'язок прав і обов'язків суб'єктів і об'єктів, які беруть у них участь, оскільки цей зв'язок пов'язаний нормами адміністративного права. У них сформована визначена правосуб'єктність, юридично виражена сукупність соціальних властивостей учасників правовідносин охорони [7, с. 242].

Звертаючись до предмету нашого дослідження, а саме до адміністративно-правової охорони довкілля, хотілося б звернутися до праць вчених у галузі адміністративного права, які вони присвятили цій проблематиці.

На погляд М.В. Лошицького, що досліджував дещо суміжну з нами проблематику (а саме адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища), вивчення юридичної літератури та чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що до адміністративно-правових засобів охорони навколишнього середовища, крім встановлення правових норм, правил, нормативів і стандартів, належить державний контроль за охороною навколишнього середовища, заходи переконання, заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень у галузі охорони навколишнього та притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також відновлювальні заходи [8, с. 84].

У своїх працях І.Д. Казанчук визначає адміністративно-правову охорону навколишнього середовища як соціальну і правову проблеми, що дає поштовх для послідовного вивчення і розкриття сутності даного інституту. Таке розуміння дає можливість сформулювати визначення адміністративно-правової охорони навколишнього середовища як системи адміністративно-правових засобів, що забезпечують охорону природного середовища, зосереджуючи зусилля на тому, щоб правовідносини залишилися об'єктами охорони від протиправних посягань [9, с. 77].

На слухний погляд Є. Липія, необхідно відмітити, що чинне законодавство України у сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав практично повністю відповідає міжнародним нормам, що регулюють вказані питання. Однак на сьогодні, в порівнянні з правовою базою інших держав, існує ряд недоліків із вищезазначених питань. Так, необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в частині визначення поняття «безпечне для життя і здоров'я довкілля», встановлення суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав, їх компетенції, запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу [10, с. 116].

Висновки. Адміністративно-правову охорону довкілля, крім Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», складає низка галузевих кодексів (це і Водний, і Лісовий, і Кодекс України про надра та інші).

Ми можемо підсумувати, що норми, які регулюють суспільні відносини у сфері адміністративно-правової охорони довкілля, розпорознені по різноманітних нормативно-правових актах. Можливо, в подальшому слід було б прийняти Кодекс законів України про довкілля, окремий розділ якого доцільно приділити саме питанням відповідальності за правопорушення у сфері довкілля.

Проте зараз, на сучасному етапі розвитку нашої держави, слід більше уваги приділяти проблематиці запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу, в цих аспектах ми погоджуємося з вченими в галузі адміністративного права, які пропонують такі, досить слушні рішення у сфері адміністративно-правової охорони довкілля.

Список використаних джерел:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля: [Електронний ресурс] / Охорона довкілля визнається одним із стратегічних напрямів державної політики України. – Режим доступу : http://e-works.com.ua/work/6968_Metodologichni_zasadi_stanovlennya_pravovih_osnov_ohoroni_dovkillya.html
3. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : монографія / Н.Р. Кобецька. – Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. – 271 с.
4. Стахура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.01 / Б.І. Стахура. – Львів, 2016. – 180 с.

5. Вільний тлумачний словник [Електронний ресурс] / Новітній онлайнний словник української мови. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/f/dovkillja>.

6. Правова охорона навколишнього природного середовища: [Електронний ресурс] / Природа є першоджерелом життя. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/8_NIT_2008/Tethis/Pravo/27546.doc.htm.

7. Адміністративне право України : навчальний посібник у 4-х томах / за заг. ред. В.В. Галуцька. – вид. друге доповнене і перероблене. – Херсон : ХМТ, 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 334 с.

8. Лошицький М.В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища / М.В. Лошицький // Митна справа. – 2015. – № 1(97). – С. 79–85.

9. Казанчук І.Д. Уточнення поняття і змісту адміністративно-правової охорони навколишнього середовища / І.Д. Казанчук // Право і безпека. – 2012. – № 5(47). – С. 72–78.

10. Липій Є. Адміністративно-правова охорона екологічних прав громадян: сучасний стан та шляхи вдосконалення / Є. Липій // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 89. – С. 114–116.

УДК 342.744

КИЦЕНКО О.П.

ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ ПОДАТКОВОГО ТИСКУ У ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ВИПЛАТИ ДИВДЕНДІВ ПОСТІЙНИМИ ЛІСОКОРИСТУВАЧАМИ

У статті здійснено аналіз особливостей правового регулювання нарахування та виплати дивідендів державними лісгосподарськими підприємствами на користь держави при розподілі частини їх прибутку. Проаналізовано предмет, базу, ставки, особливості платежу. Надано пропозиції щодо удосконалення правового механізму адміністрування дивідендів з метою зниження податкового тиску на постійних лісокористувачів для забезпечення фінансової стійкості лісової галузі економіки держави.

Ключові слова: авансовий внесок, дивіденди, державне підприємство, постійний лісокористувач, податкове законодавство, прибуток, ставка платежу.

В статье осуществлен анализ особенностей правового регулирования начисления и выплаты дивидендов государственными лесохозяйственными предприятиями в пользу государства при распределении части их прибыли. Проанализированы предмет, база, ставки, особенности платежа. Представлены предложения по совершенствованию правового механизма администрирования дивидендов с целью снижения налогового давления на постоянных лесопользователей для обеспечения финансовой устойчивости лесной отрасли экономики государства.

Ключевые слова: авансовый взнос, дивиденды, государственное предприятие, постоянный лесопользователь, налоговое законодательство, прибыль, ставка платежа.

The article analyzes the peculiarities of the legal regulation of the accrual and payment of state-owned forestry enterprises in favor of the state of dividends in the distribution of part of their profits. The object, base, rates, peculiarities of payment are analyzed. The proposals on improving the legal mechanism of dividend administration with the aim of reducing tax pressure on permanent forest users to ensure the financial sustainability of the forest industry of the state economy are provided.

Key words: advance payment, dividends, state enterprise, permanent forest manager, tax legislation, profit, payment rate.

Вступ. Декларативним напрямом сучасної державної політики щодо лісової галузі економіки є її реформування у відповідності до передових зарубіжних стандартів. У зв'язку з цим органами влади у нормативних актах пропонуються різні механізми такого реформування. Однак проведені авторські дослідження показують, що, незважаючи на зарубіжний досвід державного фінансового інвестування та податкової підтримки власних лісогосподарських підприємств, останнім часом в Україні скасовуються правові механізми державної підтримки таких суб'єктів через спеціальні режими оподаткування, а законодавчо забезпечується зростання податкового тиску.

Подібний стан правового регулювання лісокористування та державної підтримки лісової галузі, показують, що таке реформування буде доцільним при напрацюванні комплексної моделі системного удосконалення основних складових державної фінансової політики даної галузі. Поряд з вирішенням проблем системи управління лісовим господарством, важливого значення набуває питання удосконалення регуляторного інструментарію бюджетного (податкового та видаткового) впливу на суб'єктів галузі та перегляд взаємовідносин між лісогосподарським сегментом економіки та державою щодо послаблення податкового тиску у сфері виплати дивідендів як обов'язкового платежу.

Ступінь наукової розробки обраної тематики характеризується тим, що дослідження фінансових взаємовідносин суб'єктів лісового господарства та держави здійснюється у працях науковців-економістів: Г.В. Бондарука, І.Ф. Букші, О.В. Врублевської, С.І. Лебедевича, І.М. Синякевича та інших, а також у адміністративно-правовій літературі, переважно в роботах з проблем державного регулювання відносин у сфері лісового господарства, земельних правовідносин чи охорони довкілля (М.М. Бринчук, О.А. Вівчаренко, Л.П. Заславська, І.І. Каракаш, С.М. Кравченко, Ю.С. Шемшученко, В.В. Петров, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний та інші). Лише окремим питанням особливостей оподаткування суб'єктів лісового господарства, які здійснені у контексті дослідження загальної системи оподаткування чи суміжних галузей (сільськогосподарське виробництво, легка промисловість тощо), присвячені праці окремих фахівців у галузі фінансового права, таких як: М.К. Ковальчук, Н.А. Котляревська, В.І. Курило, М.П. Кучерявенко, В.В. Мушенко, Н.Ю. Пришва, О.С. Риженко, Л.А. Савченко, А.В. Цимбалюк та ін.

Постановка завдання. Виходячи з вищевикладеного, метою даної статті є аналіз правового механізму сплати дивідендів суб'єктами лісового господарства та надання пропозицій щодо зниження рівня податкового тиску на постійних лісокористувачів. Основним завданням даного дослідження є розгляд питання теоретичних засад, причин та порядку нарахування і виплати дивідендів суб'єктами лісового господарства на користь держави, а також їх впливу на динаміку фінансово-господарського стану таких суб'єктів.

Результати дослідження. Проведений аналіз нормативно-правових та підзаконних актів, а також статистичних даних щодо фінансово-господарського стану суб'єктів лісового господарства дає підстави погодитися з позицією І.М. Синякевича про те, що «основним чинником стримування реальних реформ в лісовому господарстві є недостатній рівень державної фінансової підтримки та багаторічний дефіцит недержавних фінансових інвестицій, що не дозволяє вчасно та повною мірою замінювати фізично спрацьоване й морально застаріле обладнання на переважній більшості лісогосподарських підприємств і забезпечувати нову якість готової продукції, більш конкурентоспроможної на вітчизняному та закордонному ринках» [1].

Відсутність фінансових надходжень у сферу лісового господарства від держави нами пояснюється тим, що фіскальна та стимулююча ефективність податків значною мірою залежить від суб'єктивних рішень та діяльності органів державної виконавчої влади, на які покладено завдання забезпечення доходів бюджету. Тобто на податкові важелі акумуляції державних доходів та стимулювання економічної активності досить жорстко накладаються обмеження організаційно-управлінськими аспектами оподаткування, або використовуючи сучасну фінансово-правову термінологію, адмініструванням податків.

На нашу думку, така управлінська діяльність органів державної влади щодо організації процесу оподаткування постійних лісокористувачів, хоч і «засновується на державних законодавчих і нормативних актах, однак досить обмежено використовує соціально зумовлені і сприйняті правила розподілу сукупного суспільного продукту» [2]. Тобто, лісогосподарські підприємства як постійні лісокористувачі, поряд із традиційними прямими та непрямыми податками, сплачують до Державного бюджету України дивіденди, що звужує їх власні можливості стосовно збільшення обсягів реінвестування отриманих прибутків.

Аналіз теоретико-правових засад існуючого механізму виплати суб'єктами лісового господарства на користь держави дивідендів, показує, що такий механізм сформований при допо-

можі значної кількості нормативних та підзаконних актів податкового та, в переважній більшості, неподаткового законодавства, і передбачає собою прояв виключно фіскальної функції оподаткування.

Отже, у відповідності до статті 13 Конституції України, «...» природні ресурси, які знаходяться в межах території України, «...» є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [3]. Державне агентство лісових ресурсів України, у підпорядкуванні якого знаходиться 73% лісів країни [4], є центральним органом виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. Ведення лісового господарства на місцевому рівні здійснюють державні підприємства, які входять до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України та координуються його відповідним територіальним органом [5].

Тобто, державні лісові господарства здійснюють господарську діяльність, використовуючи природні ресурси Українського народу, права власника від імені якого здійснюють органи державної влади, та відповідно, за наявності об'єкта оподаткування, стають суб'єктами податкових правовідносин – платниками податків та виконують певний комплекс податкових обов'язків і прав, установлених законодавством.

У статті 14 (п.п. 14.1.49 п. 14.1) Податкового кодексу України (далі – ПК України) визначено, що дивіденди – це платіж, що здійснюється юридичною особою-емітентом корпоративних прав, на користь власника таких корпоративних прав, у зв'язку з розподілом частини його прибутку, розрахованого за правилами бухгалтерського обліку [6]. Пунктом 4 Положення (стандарту) бухгалтерського обліку «Дохід», визначено, що дивіденди – це частина чистого прибутку, розподілена між учасниками (власниками) відповідно до частки їх участі у власному капіталі підприємства. У відповідності до цього ж стандарту, чистий дохід від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) визначається шляхом вирахування з доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг, наданих знижок, вартості повернутих раніше проданих товарів, доходів, що за договорами належать комітентам, та податків і зборів [7].

Тобто, використовуючи норми Конституції України, ПК України, підзаконних актів бухгалтерського обліку, підсумовано, що дивіденди – це частка прибутку, яку повинен отримати акціонер (у даному випадку – держава) залежно від свого вкладу в статутний капітал лісогосподарського підприємства.

Порядок розподілу прибутку постійних лісокористувачів, як господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, визначено Законом України «Про управління об'єктами державної власності». Відповідно до ст.11¹ зазначеного Закону державні унітарні підприємства та їх об'єднання зобов'язані спрямовувати частину чистого прибутку (доходу) до Державного бюджету України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [8].

Порядок відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями» [9]. Відповідно до змін, внесених Постановою КМ України від 30.12.2015 р. №1156 до п.1 вищезазначеного Порядку, з 1 січня 2016 року встановлено норматив відрахувань частини чистого прибутку до державного бюджету державними унітарними підприємствами та об'єднаннями у розмірі 75 відсотків [10].

Крім того, порядок сплати податкового зобов'язання з податку на прибуток при виплаті дивідендів передбачено ст. 57 (пп. 57.1¹ п. 57.1) ПК України, згідно з якою лісогосподарське підприємство як емітент корпоративних прав, приймаючи рішення про виплату дивідендів своїм власникам, нараховує та вносить до бюджету авансовий внесок з податку на прибуток, який обчислюється за ставкою 18 відсотків, встановленою ст. 136 (п. 136.1) ПК України і вноситься до бюджету до/або одночасно з виплатою дивідендів [6].

Отже, до державних постійних лісокористувачів, як до державних унітарних підприємств, застосовано законодавством додаткові важелі податкового тиску в частині нараховування та сплачування авансових внесків з частини чистого прибутку (доходу) та виплати дивідендів від такого прибутку (доходу).

Проблематика податкового тиску підсилюється ще й наступними умовами. Оскільки основними чинниками, які впливають на визначення суми авансових внесків при виплаті дивідендів, є значення об'єкта оподаткування і факт погашення грошового зобов'язання з податку на

прибуток, то, з метою розрахунку суми перевищення дивідендів, що підлягають виплаті, над значенням об'єкта оподаткування за відповідний податковий (звітний) рік, необхідне одночасне дотримання двох умов: подання декларації з податку на прибуток за рік та повністю погашені податкові зобов'язання, самостійно нараховані платником у такій декларації.

В іншому випадку авансовий внесок з податку на прибуток нараховується на всю суму дивідендів.

На нашу думку, додатковими важелями податкового тиску виступають наступні елементи запропонованого ПК України механізму виплати дивідендів:

- у разі прийняття рішення щодо виплати дивідендів, платник податку на прибуток-емітент корпоративних прав, на які нараховуються дивіденди, проводить зазначені виплати власнику таких корпоративних прав незалежно від того, чи є оподатковуваний прибуток;

- емітент корпоративних прав, який приймає рішення про виплату дивідендів своїм акціонерам (власникам), нараховує та вносить до бюджету авансовий внесок із податку на прибуток;

- зазначений авансовий внесок вноситься до бюджету до/або одночасно з виплатою дивідендів;

- сума сплачених авансових внесків з податку на прибуток при виплаті дивідендів не підлягає поверненню платнику податків або зарахуванню в рахунок погашення грошових зобов'язань з інших податків і зборів (обов'язкових платежів) [6].

Слід зазначити, що єдиною прийнятною для постійних лісокористувачів у загальному фіскальному механізмі сплати дивідендів, хоч і такою, що суттєво не вирішує проблематику, є норма про те, що сума сплачених авансових внесків з податку на прибуток при виплаті дивідендів підлягає зарахуванню у зменшення податкового зобов'язання з податку на прибуток, задекларованого у податковій декларації за звітний (податковий) рік [6].

Висновки. Отже, від обгрунтованості методики оподаткування та її адекватності фінансового стану конкретних галузей економіки залежить здатність держави регулювати економічні процеси та безпомилково визначати вектори своїх рішень в галузі оподаткування. Від урегульованості взаємовідносин з платниками значною мірою залежить успішність податкової політики держави та сприйняття відповідних державних рішень.

Основною проблемою оподаткування постійних лісокористувачів в Україні є надмірний рівень на них податкового тиску, що полягає у стягненні у розмірі 75 відсотків частини прибутку у вигляді дивідендів на користь держави, поряд зі сплатою прямих, непрямих та інших податків, а також зборів і рентних плат. Хоча за нашим переконанням, ступінь наповнення бюджету найменшою мірою повинен визначатися можливостями силового тиску державних органів управління.

Аналізуючи стан фінансово-правового регулювання лісової галузі, доцільним буде зниження податкового тиску на лісогосподарські підприємства, шляхом внесення у найближчій перспективі змін до ПК України щодо зниження ставки дивідендів до 25-30% та дозволити суми сплачених авансових внесків з податку на прибуток при виплаті дивідендів повертати платнику податків або зараховувати в рахунок погашення грошових зобов'язань з інших податків, зборів, рентних плат.

У подальших наукових розробках необхідним є дослідження доцільності існування механізму виплати дивідендів на користь держави постійними лісокористувачами, які не тільки використовують лісові ресурси для отримання прибутку, а й витрачають значні власні зароблені кошти на заходи збереження і відтворення лісових ресурсів: державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства; ведення лісовпорядкування та впорядкування мисливських угідь; функціонування державної лісової охорони; здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок та інших порушень лісового законодавства; захист лісу від шкідників і хвороб та іншого шкідливого впливу тощо.

Список використаних джерел:

1. Лісова політика: теорія і практика: [монографія] / Під наук. ред. проф., док. екон. наук Синякевича І.М. – Львів : ЛА «Піраміда», 2008. – 612 с.

2. Kurylo V. Legal regulation of budgetary support for agricultural production: theory and modern realities / Kurylo V., Mushenok V. // Formation of modern social, economic organizational mechanisms development of entities agrarian business: [collective monograph] / edited by M. Bezpartochnyi / ISMA University / – Riga : «Landmark» SIA, 2017. – P. 138.

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

4. Державне агентство лісових ресурсів України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62940&cat_id=34019

5. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>

6. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р., № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/2010>

7. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку «Дохід»: Наказ Міністерства фінансів України від 29.11.1999 р. № 290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0860-99>

8. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/185-16/page2>

9. Про затвердження Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 р. №138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/138-2011-%D0%BF>

10. Про внесення змін до пункту 1 Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1156-2015-%D0%BF>

УДК 342.9

КОРОЄД С.О.

**ІНСТИТУТ СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ПРОЕКТОМ
НОВОЇ РЕДАКЦІЇ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

У статті наводиться загальна характеристика шляхів спрощення судочинства та ознак спрощених судових процедур в юридичній літературі. Аналізуються положення нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України про спрощене позовне провадження та дається оцінка ефективності процесуальних підстав застосування цього інституту. Встановлено, що застосування спрощеного позовного провадження для розгляду більшості адміністративних справ залежить від клопотання позивача та можливого заперечення відповідача і тому суттєво зменшує роль судді в ефективному виконанні завдання адміністративного судочинства. Обґрунтовується необхідність уповноважити суддю самостійно визначати категорію справи, її складність і предмет спору з метою прийняття рішення про її розгляд в порядку спрощеного позовного провадження та самостійно визначати порядок здійснення провадження з урахуванням завдання адміністративного судочинства.

Ключові слова: правосуддя, адміністративне судочинство, проект нової редакції КАС, спрощені судові процедури, спрощене позовне провадження, ефективність.

В статті приводиться общая характеристика путей упрощения судопроизводства и признаков упрощенных судебных процедур в юридической литературе. Анализируются положения новой редакции Кодекса административного судопроизводства Украины об упрощенном исковом производстве и дается оценка эффективности процессуальных оснований применения этого института. Установлено, что применение упрощенного искового производства для рассмотрения большинства административных дел зависит от ходатайства истца и возможного возражения ответчика и существенно уменьшает роль судьи в эффективном выполнении задачи административного судопроизводства. Обосновывается необходимость уполномочить судью самостоятельно определять категорию дела, его сложность и предмет спора с целью принятия решения о его рассмотрении в порядке упрощенного искового производства и самостоятельно определять порядок осуществления производства с учетом задачи административного судопроизводства.

Ключевые слова: правосудие, административное судопроизводство, проект новой редакции КАС, упрощенные судебные процедуры, упрощенное исковое производство, эффективность.

It is carried out general characteristics of ways to simplify proceedings and features of simplified judicial procedures in the legal literature are given. It is analyzed provisions of the new edition of the Code of administrative proceedings of Ukraine on simplified proceedings and it is assessed the effectiveness of the procedural grounds for the application of this institution. It has been established that the application of simplified lawsuits to most administrative cases depends on the motion of the plaintiff and the defendant's possible objection and, therefore, significantly reduces the role of the judge in the effective execution of the task of administrative proceedings. The author substantiates the need to authorize the judge to independently determine the category of the case, its complexity and the subject of the dispute with a objective of taking a decision on its consideration in the simplified lawsuit procedure and independently determine the procedure for carrying out the proceedings, taking into account the objectives of administrative proceedings.

Key words: justice, administrative proceedings, draft of new edition of the CAP, simplified judicial procedures, simplified lawsuit proceedings, effectiveness.

Вступ. Правове регулювання адміністративного судочинства в Україні як основної судової форми захисту прав громадян від порушень з боку суб'єктів владних повноважень за часів незалежності України зазнавало несуттєвих змін в рамках проведення того чи іншого етапу судової реформи. Її черговий етап, пов'язаний із «переформатуванням» Верховного Суду України, вплинув й на процесуальне законодавство – Радою з питань судової реформи було розроблено нову редакцію Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), які вже знаходяться на розгляді Верховної Ради України у вигляді відповідного законопроекту [1].

Проект нової редакції КАС України містить чимало новел, які вже давно напрацьовувалися процесуальною наукою, зокрема, в рамках досліджень питань уніфікації та диференціації судових процедур. Адже саме диференціація судових процедур, як справедливо зауважують вчені-процесуалісти, покликана підвищити ефективність судочинства з огляду на матеріально-правові та процесуальні особливості розгляду певних категорій справ [2].

У зв'язку із появою нових суспільних відносин та прийняттям нового матеріального законодавства, в провадженні адміністративних судів виявилася велика кількість найрізноманітніших за складністю і значущістю справ. Це, в свою чергу, об'єктивно стало вимагати диференціації процесуальних форм розгляду справ у суді, розумного спрощення процесу з метою його прискорення, полегшення заінтересованим особам реалізації права на судовий захист, зменшення їх витрат, пов'язаних з процесом, і підвищення тим самим ефективності правосуддя. Тобто процес має бути гнучким, передбачати найбільш оптимальні шляхи досягнення завдання адміністративного судочинства, зокрема за рахунок встановлення особливих (спрощених) порядків розгляду і вирішення певних категорій справ, для яких застосування загального позовного порядку є недоцільним.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз положень нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України про спрощене позовне провадження та оцінка ефективності процесуальних підстав застосування цього інституту.

Результати дослідження. Законодавцями у 2010 році було запроваджено в адміністративне судочинство інститут скороченого провадження (ст. 183-2 КАС України). Наразі, в проекті нової редакції КАС, цей інститут фактично трансформовано в спрощене позовне провадження, що вимагає дослідження ефективності процесуальних підстав його застосування, як нового інституту адміністративного судочинства України, що й ставить за мету наша стаття.

Розглядаючи загалом питання спрощення судових процедур, варто виходити з того, що спрощення, як окремий напрям оптимізації адміністративного судочинства, має бути спрямовано на найскоріше досягнення його завдання, визначеного у ст. 2 КАС України. А відтак й процесуальний механізм розгляду і вирішення кожної конкретної справи має включати найкращі шляхи досягнення цілей правосуддя.

Як слушно зауважують вчені-процесуалісти, вирішення безспірних справ в загальному порядку позовного судочинства з дотриманням всіх правил процесу значно знижує привабливість судової форми захисту прав. Використання ж в судочинстві спрощених правових процедур здатне надати динамізм процесу, підвищити ефективність і дієвість судового захисту [3]. При цьому спрощення розгляду і вирішення справ може виявлятися, зокрема, в спрощенні порядку їх порушення, підготовки до судового розгляду, судового розгляду, в установленні майнової межі для перегляду судових рішень у вищестоящій судовій інстанції і т. ін. [4].

Концепцією судово-правової реформи в Україні 1992 р. основними принципами реформи було проголошено, зокрема, диференціювання форм судочинства. Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 р. було визнано, що правила судочинства не повинні бути переобтяжені формальностями. Для забезпечення права особи на швидке поновлення своїх прав, особливо у нескладних справах, судову процедуру доцільно спростити там, де таке спрощення не порушуватиме інтересів сторін у справедливому вирішенні справи. При цьому встановлено, що особливості реалізації цих заasad у кожному виді судочинства повинні бути зумовлені специфікою предмета судової справи і завданням суду в її вирішенні.

Отже, положення вищезазначених концепцій передбачили необхідність спрощення судочинства через диференціацію судових процедур, для чого, на наше переконання, необхідним є врахування таких чинників, як складність справи та характер (специфіка) предмета спору (характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо). Необхідність запровадження спрощеного порядку судового розгляду адміністративних справ зумовлюється й

процесуальною економією, скороченням часу розгляду «безспірних» справ або справ незначної складності чи тих справ, в яких вироблена усталена судова практика (так звані «зразкові» та «типові» адміністративні справи за проектом нової редакції КАС), та які через це не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

Тому вищезгаданий проект нової редакції КАС продовжує диференціацію процесу в цьому напрямі з метою підвищення ефективності адміністративного правосуддя і полегшення доступу до нього та запроваджує в адміністративне судочинство України інститут спрощеного позовного провадження як форму адміністративного судочинства.

Так, за проектом нової редакції КАС, на відміну від загального позовного провадження, яке призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні, спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. При цьому умови, за яких суд має право розглядати справи у загальному або спрощеному позовному провадженні, визначаються Кодексом (ч. 2, 3, 5 ст. 12).

Отже, матеріально-правовим критерієм розгляду тієї чи іншої справи в порядку спрощеного позовного провадження, є незначна складність та (або) пріоритет швидкого вирішення.

При цьому, справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; 2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію; 6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження; 8) типові справи; 9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і недійсним повністю або в окремії його частині; 10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 6 ст. 12 проекту КАС).

Водночас проектом КАС встановлено імперативний перелік спорів, справи в яких мають розглядатися виключно за правилами загального позовного провадження (ч. 4 ст. 12 проекту КАС).

Не вдаючись до детального аналізу матеріально-правових умов застосування спрощеного позовного провадження та не характеризуючи критерії малозначності справ (ч. 6 ст. 12), що є оціночною категорією, науковий і практичний інтерес з точки зору ефективності спрощеного позовного провадження для нас представляють саме процесуальні передумови його застосування.

Для визначення таких процесуальних умов всі адміністративні справи, які можуть бути предметом розгляду за правилами спрощеного позовного провадження, варто поділити на дві категорії: а) справи незначної складності (ч. 1 ст. 257), матеріально-правові критерії визначення яких наведено вище; б) будь-які інші справи, віднесені до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті (ч. 2 ст. 257) (тобто справи: щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом; щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень,

на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ч. 4 ст. 257).

І якщо стосовно справ, визнаних адміністративним судом малозначними (справи незначної складності), спрощене позовне провадження застосовується адміністративним судом в безумовному порядку (це прямо випливає з положень ч. 1 ст. 257 та ч. 7 ст. 260), то щодо інших адміністративних справ (за винятком справ, зазначених у ч. 4 ст. 257), застосування спрощеного позовного провадження залежить від клопотання позивача про розгляд справи в такому порядку (ст. 259).

Причому лише за наслідками розгляду такого клопотання позивача адміністративний суд вправі дійти висновку про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження та визначити в ухвалі про відкриття провадження дату і час судового засідання для розгляду справи по суті (ч. 3 ст. 260). Водночас відмовити у застосуванні спрощеного позовного провадження суд може або при вирішенні питання відкриття провадження у справі (п. 2 ч. 2 ст. 260) або ж за результатами розгляду заперечень відповідача проти розгляду справи в порядку спрощеного провадження (ч. 4 ст. 260).

Проте при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд зобов'язаний враховувати: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначити експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 3 ст. 257).

Водночас тут не враховано такий матеріально-правовий критерій, як пріоритет швидкого вирішення справи (ч. 2 ст. 12).

Отже, за змістом положень проекту нової редакції КАС, при розгляді ряду адміністративних справ (крім малозначних справ), дискреційні повноваження адміністративного суду на власний розсуд застосовувати спрощене позовне провадження істотно обмежені, що не відповідає правовій природі такого спрощення, обмежує дію принципу процесуальної економії та засаду пропорційності і створює адміністративному суду перешкоди в досягненні завдання адміністративного судочинства, не дає суду повноцінно відігравати активну роль у забезпеченні швидкого вирішення справи, що за ч. 2 ст. 12 проекту КАС визнано однією з двох головних передумов застосування спрощеного позовного провадження.

Більше того, існування самостійної статті 259 «Клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження» є порушенням правил законодавчої техніки, оскільки дає підстави для висновку, що клопотання позивача про застосування спрощеного позовного провадження стосується всіх без винятку адміністративних справ, хоча ми розуміємо (з огляду на ч. 7 ст. 260), що таке клопотання стосується лише справ, наведених у ч. 2 ст. 257 проекту КАС, і не стосується малозначних справ.

Таким чином, залежність застосування спрощеного позовного провадження для розгляду більшості адміністративних справ від клопотання позивача та можливого заперечення відповідача суттєво зменшує роль судді в керівництві процесом і забезпечення ефективного виконання суддею завдань адміністративного судочинства. Хоча ще дореволюційні процесуалісти вказували, що сам суддя, вивчивши властивості позову і докази, має вирішувати на свій розсуд, чи потрібна, і якій мірі, письмова інструкція, допустимо чи ні скорочення строків розгляду і т. ін. [5].

Більше того, в умовах сьогодення, враховуючи усталену судову практику розгляду тих чи інших категорій адміністративних справ, наявність різних роз'яснень Пленумів Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, а також висловлені Верховним Судом України правові позиції щодо застосування норм матеріального права (навіть незважаючи на не обов'язковий характер правових позицій за проектом нової редакції КАС), наслідки вирішення багатьох адміністративних справ, які можуть бути предметом спрощеного позовного провадження, є очевидними, а тому такі справи недоцільно розглядати за правилами загального позовного провадження, якщо не вимагається збирання багатьох доказів та їх дослідження і оцінки з участю сторін. Цей аргумент також має стати передумовою для перегляду переліку спорів, справи щодо яких не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження (ч. 4 ст. 257).

Висновки. Отже, для ефективного застосування в адміністративному судочинстві інституту спрощеного позовного провадження (як з участю сторін, так і без їх виклику) та забезпечення за його допомогою виконання завдання адміністративного судочинства в усіх адміністративних справах (за винятком справ, які не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного

провадження) варто уповноважити суддю (який і має нести персональну відповідальність за результати вирішення справи, із забезпеченням сторонам права на апеляційне оскарження) самостійно визначати категорію адміністративної справи, її складність і предмет спору (характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо) з метою прийняття рішення про її розгляд в порядку спрощеного позовного провадження та самостійно визначати порядок здійснення провадження з урахуванням принципу пропорційності (якого, до речі, чомусь немає в проекті КАС серед основних засад судочинства, на відміну від проекту ЦПК) та завдання адміністративного судочинства.

В цілому ж варто визнати позитивним моментом, що в адміністративне судочинство України нарешті будуть імплементовані європейські правила прискорення судового розгляду, які були оприлюднені ще й у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя (1981 р.) та стосовно принципів цивільного судочинства, спрямованих на вдосконалення судової системи (1984 р.), а сторонам буде забезпечено доступ до нової – більш оперативної форми адміністративного судочинства – спрощеного позовного провадження, що має захистити їх від зловживань та затримок, а судам надати повноваження здійснювати адміністративне судочинство більш ефективно.

Список використаних джерел:

1. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 23 березня 2017 року № 6232, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.
2. Бобрик В.І. Теоретичні передумови оптимізації цивільного судочинства : [монографія] / В.І. Бобрик. – К. : "МП Леся", 2014. – С. 65-66.
3. Решетняк В.И. Заочное производство и судебный приказ в гражданском процессе / В.И. Решетняк, И.И. Черных. – М. : Юридическое бюро «Городец», 1997. – С. 35-36.
4. Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации / Е.В. Слепченко. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2011. – С. 442.
5. Яблочков Т.М. Учебник русского гражданского судопроизводства / Т.М. Яблочков. – 2-е изд., доп. – Ярославль : Книгоиздательство И. К. Гассанова, 1912. – С. 191.

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено митній справі, яка є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, заснованої на додержанні визнання міжнародних відносин, систем класифікації і кодування товарів, єдиної форми декларування експорту та імпорту товарів, митної інформації, інших міжнародних норм і стандартів. У митну справу також включається митна статистика та ведення товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності, профілактичні заходи виявлення і припинення контрабанди та інших порушень митного законодавства, розгляд справ про їх порушення, співробітництво з митними органами інших країн. Крім цього, при виконанні своїх безпосередніх обов'язків митні органи зв'язані з іншими правовідносинами: міжнародно-правовими, цивільно-правовими, зовнішньоекономічними тощо.

Ключові слова: митне право, зовнішньоекономічна діяльність, контрабанда, експорт, імпорт, єдина форма декларування.

Статья посвящена таможенному делу, которое является составной частью внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности Украины, основанной на соблюдении признания международных отношений, систем классификации и кодирования товаров, единой формы декларирования экспорта и импорта товаров, таможенной информации, других международных норм и стандартов. В таможенное дело также включается таможенная статистика и ведение товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности, профилактические меры по выявлению и пресечению контрабанды и других нарушений таможенного законодательства, рассмотрение дел об их нарушении, сотрудничество с таможенными органами других стран. Кроме этого, при выполнении своих непосредственных обязанностей таможенные органы связаны с другими правоотношениями: международно-правовыми, гражданско-правовыми, внешнеэкономическими и т. п.

Ключевые слова: таможенное право, внешнеэкономическая деятельность, контрабанда, экспорт, импорт, единая форма декларирования.

In the article says about customs is part of foreign policy and foreign economic activity of Ukraine, based on observance of recognition of international relations, classification systems and coding, a single form of declaration of exports and imports, customs information and other international standards. In customs also includes customs statistics and driving commodity nomenclature of foreign economic activity, prevention detect and prevent smuggling and other customs offenses, the cases of their violation, cooperation with customs authorities of other countries. Besides the performance of their primary responsibilities customs authorities related to other legal relations, international law, civil law, foreign trade and so on.

Key words: customs law, foreign trade, smuggling, export, import, only form of declaration.

Вступ. Регуляторна політика при здійсненні митної справи є відображенням економічної політики й проводиться відповідно до міжнародних зобов'язань України для захисту економічної основи власного суверенітету, захисту власного споживацького ринку від засилля низькоякісних товарів, для сприяння внутрішньому товаровиробникові та захисту від дискримінації з боку інших країн та ін. Основою цієї та іншої діяльності складає необхідність захисту життя та здоров'я

© МАЛОЖОН О.І. – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства (Київський національний університет культури і мистецтв)

людей, їх законних прав та інтересів. Сюди входить також захист державної безпеки, суспільного порядку, моралі, культурного й історичного надбання, охорона тваринного та рослинного світу, довкілля. Одночасно захищаються законні права та інтереси українських підприємців та споживачів ввезеного товару, вживаються заходи для запобігання незаконному обігу наркотиків, зброї, предметів історичної, культурної спадщини тощо.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити, в якій мірі відбувалися становлення і розвиток митної справи в Україні, та які існують перспективи використання митного права для вдосконалення правознавства та юридичної науки України. Також завданням є: розкрити особливості митного права в Україні; охарактеризувати основні періоди становлення митного права; дати загальну характеристику джерел митного права; висвітлити основні форми діяльності митних органів; розглянути перспективи використання митного права для вдосконалення права та юридичної науки в Україні.

Результати дослідження. Протягом віків митниця була і залишається одним з найсуттєвіших факторів державності і незалежності країни, яскравим свідомством владного і фінансового суверенітету.

Митний інститут як державний правовий елемент існував ще у V-VII ст. до н.е. в містах Ольвія, Херсонес, інших містах Причорномор'я та в державі скіфів. У договорі київського князя Олега з імператором Візантії у 911 р. обумовлювалися митні питання між двома державами. Вже на той час у київських слов'ян як норма звичаєвого права існувало правило збирати мит, тобто податок за провезення товарів не тільки іноземних, але й з одного міста до іншого [1].

Таким чином, Київська Русь уже тоді проводила власну митну політику, мала встановлені розміри митних податків (прообраз тарифів) на товари, що привозилися з різних країн, а її торгові люди (купці) сплачували митні податки в інших країнах товаром чи золотом.

Тому на час написання найстарішого збірника норм давньоруського права «Руська правда» Ярослава Мудрого (1016 р.) терміни «митник», «мит», «митниця» були добре відомі і слов'янам, й іншим народам, що підтримували торговельні відносини з Київською державою.

На той час слово «мит» визначало податок, особливий збір з товару та худоби, що ввозились у державу. Право на встановлення цього збору, визначення його розміру або звільнення від мита належало вищій державній особі – князю.

Для феодального періоду Київської Русі XII–XIII ст. характерним був занепад центральної влади та зростання могутності феодалів. Помісні князі відмовлялися підкорятися київському князю, в тому числі й в питанні створення своєї власної податкової і митної системи. В кожній землі встановлювалися свої митні збори, відомі як проїжджі, або торговельні. До проїжджих податків належав перш за все мит – основний податок за провезення товару. Розмір збору встановлювався на віз, залежно від розміру воза та кількості товару [6].

Свій відбиток на митну справу залишила і монголо-татарська навала. Право на збирання податків ханська адміністрація надавала одноразово із спеціальним знаком – тамгой, клеймом. Це тюркське слово надовго ввійшло в нашу термінологію. Термін «тамжіння» – накладання тамги як свідомство факту зібраного податку надовго витіснило поняття «збирання мита». Замість «митника» з'явився «таможник», «таможеник».

Різні системи митних зборів існували в українських землях, які перебували під Литвою, Польщею, Австро-Угорщиною. Відомо, що на той час митниками стягувалося прикордонне мито, яке називалося «цлю» [8].

Систему митної справи мала й козацько-гетьманська Україна. Керівництво збиранням прикордонного мита – евеки (вивізне) та інфуки (ввізне) мито – за часи Богдана Хмельницького покладалося на Державний скарб, як тоді називалася фінансово-банківська служба України. У гетьманському універсалі 1654 р. визначалися розміри митних платежів за товари, що ввозились в Україну.

Митні порядки були встановлені і на Запорізькій Січі, яка вела активну торгівлю з Туреччиною, Кримом, Литвою, Польщею і Росією та контролювала вигідну частину відомого водного торговельного шляху «з варяг у греки» [9].

Період з кінця XVII ст. до початку XX ст., коли Україна перебувала у складі Російської імперії, характеризується великою економічною та політичною нестабільністю та непослідовністю. Подальша активна міжнародна політика Росії змусила її проводити суттєві адміністративні та правові реформи, в тому числі націлені на розвиток торгівлі, спрощення податкової та митної системи, її більшої централізації.

Наприкінці XVII ст. в Російській імперії було створено централізовану митну систему, яка охоплювала всю територію держави. Збір митних податків здійснював Наказ великої скарбниці.

З 1718 р. організація митної справи була покладена на Комерц-колегію. На місцях управляючих митними домами почали називати митними бургмістрами, а з 1720 р. – оберцольнерами. На митній справі відбулося захоплення Петра I Німеччиною.

У 1731 р. було прийнято Морський податковий статут, який визначав порядок заходу іноземних суден у російські порти, порядок їх митного оформлення. Етапною подією було створення 1754 р. прикордонної варті як особливого корпусу військ для охорони кордону в Україні.

У 1798 р. державна Комерц-колегія видала інструкцію прикордонним митницям і заставам, яка стала однією із перших документальних спроб уніфікації нормативних документів з процедури діяльності митних установ. Інструкція детально регламентувала функції прикордонних митниць, визначала порядок діловодства і митних процедур, посадові обов'язки директора митниці і співробітників. Період 1790–1820 рр. позначився впливом на митну політику Росії з боку європейських держав. З метою тиску на Францію, де відбувалися революційні події, Росія, Англія, Австрія і Німеччина узгодили свою торговельну і митну політику щодо експорту та імпорту товарів у цю державу.

Закон «Організація митного управління з європейської торгівлі» від 25 жовтня 1811 р. став основою для становлення єдиного централізованого митного відомства. Його створення було викликано об'єктивною необхідністю – встановити тверді й однакові правила митного влаштування руху торгівлі на всій території Російської імперії. Починаючи з 1811 р. вся територія поділялася на митні округи, а з 1913 р. – митні дільниці. До складу митних округів входили всі митниці, митні застави, перехідні пункти, що були розташовані на території округів [3].

Новий Митний статут, прийнятий 1819 р., посилив діяльність митної варті та вніс уточнення щодо поняття контрабанди: під контрабандою розумілося не тільки провезення, пронесення товару поза митницею, але й неподання відомостей власниками товару в митних заявах чи вантажних документах. Так митна система розпочала боротьбу із самим поширеним нині видом контрабанди – незаявленням товару або заявленням не своїм найменуванням. Митний статут 1857 р. удосконаливав структури митних установ. Митниці і митні застави створювалися на зовнішніх – сухопутному і морському – кордонах імперії та царства Польського, а також по кордону з Фінляндією. На забезпечення виконання положень Митного тарифу 1891 р. у 1892 р. було прийнято новий Митний статут, який значно розвинув законодавство про контрабанду.

Після лютневої революції 1917 р. митні установи колишньої Російської імперії залишилися у віданні Департаменту митних зборів Міністерства фінансів Тимчасового уряду. Постановою від 28 лютого 1917 р. всім чиновникам відомства пропонувалося «негайно поновити поточну роботу в установах Міністерства фінансів». Незмінною залишилася і нормативна база митної справи.

У період зовнішньополітичної реформи 1986–1991 рр. почався новий етап розвитку митної системи, орієнтований на демократичний режим і вільний ринок.

Проголошення державного суверенітету і незалежності України обумовило нагальну потребу в забезпеченні належного захисту економічних інтересів української держави.

Закони України "Про митну справу в Україні" (прийнятий 25 червня 1991 року), "Про Єдиний митний тариф" та Митний кодекс стали законодавчою основою організації митної справи в державі, утворення митної системи України [7].

Протягом 1992 - 1993 років створено розгалужену систему митних органів по всій території України, визначено зони діяльності митниць та спеціалізованих митних організацій, запроваджено митний контроль по всьому периметру кордону. Розгорнуто і облаштовано за тимчасовою схемою 62 пункти пропуску.

Указом Президента України від 16 грудня 1993 року затверджено Комплексну програму розбудови державного кордону України. Нею визначено низку політичних, організаційних, правових і матеріально-технічних заходів з розбудови митної інфраструктури та розвитку мережі пунктів пропуску на період до 2000 року.

Логічним продовженням цього стала затверджена 16 листопада 2000 року Програма дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року. Всього у ході роботи з розбудови державного кордону введено в дію за постійною схемою 32 пункти пропуску.

5 квітня 2001 року прийнято Закон України «Про Митний тариф України». В його основу покладено Українську класифікацію товарів зовнішньоекономічної діяльності, яка базується на Гармонізованій системі опису та кодування товарів. Законом встановлено, що визначення нових та зміна діючих ставок ввізного мита, здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття законів України з урахуванням висновків Уряду [4].

Проект нового Митного кодексу України було внесено на розгляд Верховної Ради України ще у 1997 р. Суттєвою особливістю проекту було об'єднання в одному законодавчому акті двох основних законів у галузі митної справи: Митного кодексу та Закону України «Про Єдиний митний тариф».

Діючий митний кодекс України був прийнятий 13 березня 2012 року. В ньому визначаються засади організації та здійснення митної справи, а також регулюються соціальні, правові, економічні та організаційні аспекти діяльності митної служби.

Згідно з Митним кодексом України держава проводить митну політику – систему напрямів і принципів діяльності держави у сфері забезпечення митної безпеки України та захисту митних інтересів, регулювання зовнішньої торгівлі, внутрішнього ринку, розвитку економіки України та інтеграції до світової економіки.

В цьому кодексі визначені поняття: «валютні цінності», «валюта України», «іноземна валюта», «платіжні документи», «банківські метали», «вільний обіг», «вантажні відправлення», «цінні папери», «декларация митної вартості», «митна декларация», «митна процедура», «акцизний податок», «нерезиденти», «зони митного контролю», «контейнер», «іноземні товари» та інші. В Митному кодексі прописано, що держана митна справа здійснюється на засадах виключної юрисдикції України, законності та презумпції невинуватості, гласності та прозорості, спрощення законної торгівлі, єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон [5].

Окрім Митного кодексу, законодавство з питань митної справи складається з Конституції України та інших законів України [2].

Прийняття нового Митного кодексу України та нової редакції Митного тарифу України стало важливим кроком уперед до реформування митної системи Української держави, що сприяє лібералізації зовнішньоекономічних стосунків та приведе норми митного законодавства України у відповідність до вимог Світової організації торгівлі [10].

Отже, митна справа є специфічною діяльністю держави та створених нею митних органів у взаємодії з іншими державними органами щодо забезпечення зовнішньополітичної і особливо зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва.

Митна справа в той же час не є незмінною і перебуває у постійному розвитку. Тому з ускладненням завдання митної політики змінюються її пріоритети та засоби здійснення. У той же час стратегічно митна справа завжди спрямована на досягнення гуманітарних, політичних, економічних, фіскальних, правоохоронних і регулятивних завдань держави. Гуманітарна сфера пов'язана із забезпеченням прав та інтересів людини, у тому числі на вільне пересування і спілкування, вільне забезпечення своїх культурних, професійних та інших потреб на основі кращих досягнень людства. При цьому економічна мета митної діяльності полягає у захисті економічних інтересів та національного ринку, стягненні митних платежів при переміщенні товарів та предметів через кордон. Відповідно до номенклатури митних товарів також стягується мито, податок на додану вартість, акцизні та інші збори, у тому числі й за митне оформлення, зберігання товарів, їх митне супроводження. Тим самим митна справа через здійснення фіскальної політики є вагомим джерелом формування державного бюджету. Регулятивна мета митної справи та митного регулювання досягається шляхом встановлення ставок і мита, які застосовуються до товарів при їх переміщенні через кордон, встановлення заборон та обмежень на ввезення та вивіз товарів, ліцензування та квотування експорту та імпорту, видачу дозволів на ввезення та вивіз окремих товарів.

Державна політика при здійсненні митної справи є відображенням економічної політики й проводиться відповідно до міжнародних зобов'язань України, з необхідності захисту економічної основи власного суверенітету, захисту власного споживацького ринку від засилля низькоякісних товарів, для сприяння внутрішньому товаровиробникові та захисту від дискримінації з боку інших країн та ін. Основу цієї та іншої діяльності складає необхідність захисту життя та здоров'я людей, їх законних прав та інтересів. Сюди входить також захист державної безпеки, суспільного порядку, моралі, культурного і історичного надбання, охорона тваринного та рослинного світу, довкілля. Одночасно захищаються законні права та інтереси українських підприємців та споживачів ввезеного товару, вживаються заходи для запобігання їх незаконному обігу, наприклад наркотиків, зброї, предметів історичної, культурної спадщини. Митні органи здійснюють боротьбу із контрабандою, незаконним обігом валюти та іншими злочинами і порушеннями митного законодавства.

Висновки. Таким чином, дослідження витоків формування та розвитку митного права України дає змогу всебічно проаналізувати перспективи її подальшого розвитку на сучасному етапі, оскільки знання минулого опосередковує можливість правильного вибору шляхів удосконалення правової системи. Аналізуючи перспективи використання митного права для вдоскона-

лення правової системи України, неможливо залишити поза увагою важливу проблему, яка сьогодні активно продукується як вітчизняними, так і зарубіжними вченими стосовно визначення місця митного права України серед інших правових систем світу.

Список використаних джерел:

1. Історія митної системи / За ред. Шуліковського Г. Є. – К., 2004 – 215 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. Курило Т.В. Митне право України: [навч. посібник] / Т.В. Курило. – Львів, 2007. – 240 с.
4. Матеріали "Вісника митної служби". – 2002-2003 рр. – 321 с.
5. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012.
6. Музиченко П. Історія держави і права України / П. Музиченко. – К. : Знання, 2007. – 514 с.
7. Соціальне регулювання як проблема політичної системи, держави і громадянського суспільства в Україні // Матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції «Дні науки – 2011». – Том 12. Право, Прага : Publishing House "Education and Science" s.r.o. – 112 stran.
8. Україна у складі Литви та Польщі (XIV – перша половина XVI ст.). – Вісник державної академії керівних кадрів культури і мистецтв: [наук. журнал.] – К. : Міленіум, 2010. – № 2. – 191 с.
9. Шевчук В.П. Історія української державності: курс лекцій / В.П. Шевчук, М.Г. Татаренко. – К. : Либідь, 2008 – 314 с.
10. Шульга М.Г. Митне право України : [навч. посіб.] / М.Г. Шульга. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2005. – 100 с.

УДК 342.9

МАРКІН С.І.

**ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА,
ЯКЕ РЕГУЛУЄ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДВОКАТСЬКОЇ ТАЄМНИЦІ В УКРАЇНІ**

У статті здійснюється дослідження проблемних моментів вітчизняного законодавства, яке стосується питань правових гарантій забезпечення адвокатської таємниці, відповідальності за порушення правового режиму її нерозголошення. Виокремлено ряд напрямків його вдосконалення, в тому числі шляхом внесення змін у Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Кримінальний процесуальний кодекс тощо.

Ключові слова: адвокатська таємниця, вдосконалення, законодавство, відповідальність, кримінально-процесуальні гарантії.

В статье проводится исследование проблемных моментов отечественного законодательства, касающегося вопросов правовых гарантий обеспечения адвокатской тайны, ответственности за нарушение правового режима ее неразглашения. Выделен ряд направлений его совершенствования, в том числе путем внесения изменений в Закон Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», Уголовно-процессуальный кодекс и т.д.

Ключевые слова: адвокатская тайна, совершенствование, законодательство, ответственность, уголовно-процессуальные гарантии.

The article investigates the problem moments of the domestic legislation, concerning the issues of legal guarantees for securing the legal profession, responsibility for the violation of the legal regime for its non-disclosure. A number of directions for its improvement have been singled out, including by amending the Law of Ukraine „On Advocacy and Advocacy”, the Code of Criminal Procedure, etc.

Key words: advocate secrecy, improvement, legislation, responsibility, criminal procedural guarantees.

Вступ. Обравши демократичний вектор розвитку, наша держава найвищою соціальною цінністю визначає людину, її права та свободи, в тому числі щодо отримання належної юридичної допомоги. Інститут адвокатури як головна ланка механізму забезпечення реалізації цього права все ще перебуває в процесі становлення та розвитку, пошуку оптимальної моделі взаємодії із владою. Хоча в цілому законодавство, що регулює адвокатську діяльність, відповідає міжнародним стандартам незалежності адвокатури, збереження професійної таємниці захисниками та представниками, проте правові колізії, недосконалість юридичних формулювань нормативних актів зумовлюють численні протиріччя, дискусії, суперечки між адвокатами, адвокатськими асоціаціями та представниками влади (в основному працівниками правоохоронних органів) щодо дотримання на практиці принципу конфіденційності відносин з клієнтом.

Таким чином, удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює забезпечення адвокатської таємниці в Україні, сприятиме не тільки зростанню інституційної незалежності адвокатури, реальному, повному виконанню покладених на неї завдань, пріоритетів діяльності, а й становленню самого громадянського суспільства, зростанню рівня правової культури серед населення.

Окремі проблемні аспекти, напрямки вдосконалення законодавства, яке регулює забезпечення адвокатської таємниці в Україні, розглядалися в роботах таких вчених та адвокатів, як: Т.В. Варфоломєєва, В.В. Заборовський, І.П. Костін, М.В. Лотоцький, А.Ф. Молдован, О.Д. Святоцький, Л.В. Тацій, Д.П. Фіолевський, С.Я. Фурса, В.М. Хабібুলлін, В.К. Шкарупа, О.Г. Яновська та ін. Водночас відсутність комплексності, системності досліджень проблемних питань кримінально-процесуальних гарантій забезпечення адвокатської таємниці, відповідальності за порушення правового режиму її нерозголошення зумовлює актуальність даної статті та потребу подальшого вивчення даного питання.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження суперечних моментів вітчизняного законодавства, яке стосується питань кримінально-процесуальних гарантій забезпечення адвокатської таємниці, виокремлення напрямків його вдосконалення, в тому числі шляхом внесення змін в діюче законодавство.

Результати дослідження. Однією з найважливіших представницьких функцій адвоката є виконання обов'язків захисника в кримінальному провадженні. Законодавство надає право підзручаному, обвинуваченому на побачення із захисником без обмеження їх кількості та тривалості, створення перепон у реалізації цього права заборонено. Водночас правозастосування демонструє дещо інші реалії. Згідно з пунктом 2.3 розділу 7 Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, побачення надаються у вільний від виконання слідчих дій чи участі в судових засіданнях час, у години, визначені розпорядком дня СІЗО. Якщо ув'язнений або засуджений перебуває в закладі охорони здоров'я, побачення надаються з письмового дозволу начальника СІЗО або його заступника. Начальник варту з охорони ув'язненого у закладі охорони здоров'я на підставі письмового дозволу начальника СІЗО або його заступника допускає захисника на побачення з ув'язненим або засудженим з урахуванням розпорядку дня закладу охорони здоров'я та висновку лікаря цього закладу на письмовій заяві захисника [1]. Таким чином, практично виключається можливість захисника побачитися з клієнтом у вихідні та святкові дні; присуття дозвільна процедура побачення, якщо особа перебуває в закладі охорони здоров'я.

Звичайно, місця ув'язнення є специфічними структурами, які потребують особливого порядку доступу третіх осіб на їх територію. Відповідно до статті 7 закону України «Про попереднє ув'язнення», особи, які заходять на територію слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, гауптвахти Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, ізоляторів тимчасового тримання або виходять з них, підлягають огляду; недотримання цього правила виключає можливість потрапляння до установи [2]. Враховуючи правовий статус адвокатів, їм дозволяється проносити матеріали та документи, що стосуються провадження за кримінальними справами, проте знову ж таки виключно за умови обов'язкового їх огляду на контрольно-пропускному пункті СІЗО на наявність заборонених предметів. Обсяг і межі такого огляду визначаються на розсуд працівника установи; отже до відомостей, що становлять адвокатську таємницю, може отримати доступ третя особа. Розуміючи неможливість уникнення огляду при відвідуванні адвокатом місць попереднього ув'язнення, вважаємо за доцільне запровадження заборони огляду паперових носіїв інформації. Саме на цих носіях, як правило, зберігаються конфіденційні відомості, відповідно їх огляд створює загрозу несанкціонованого розголошення.

Відповідно до статті 50 Кримінального процесуального кодексу України повноваження захисника на участь у кримінальному провадженні підтверджуються: 1) свідоцтвом про право

на зайняття адвокатською діяльністю; 2) ордером, договором із захисником або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги [3]. Подібна законодавча конструкція правової норми передбачає можливість вимагати представниками правоохоронних органів пред'явлення договору про надання правової допомоги, залучення його копії до матеріалів справи, що, на нашу думку, є неприпустимим. Положення договору між захисником та клієнтом містять конфіденційну інформацію про взаємовідносини сторін, відповідно не можуть бути розкриті третім особам; в протилежному випадку матимемо справу з фактом розголошення адвокатської таємниці. Отже вважаємо за потрібне внести зміни в цитовану нами вище статтю кодексу, видалити згадування договору із захисником як підстави підтвердження повноважень адвоката в кримінальному провадженні.

Однією з гарантій адвокатської діяльності є нормативне закріплення положення, яке забороняє огляд, вилучення чи розголошення слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом документів, пов'язаних з виконанням захисником його обов'язків, без його згоди. Попри важливість цієї гарантії, формалізована вона не зовсім коректно, що дещо видозмінює її сутність. Повністю погоджуємося з М.В. Лотоцьким, який акцентує увагу на тому, що адвокат не може дати на це згоди, так як документи містять конфіденційну інформацію, щодо змісту якої адвокат не вправі самостійно приймати рішення про розкриття чи збереження в таємниці [4, с. 14]. Дійсно, власне волевиявлення адвоката при розголошенні таємних відомостей має значення лише при необхідності захисту від претензій, вимог клієнта з питань надання професійної юридичної допомоги або надання інформації уповноваженим органам у сфері фінансового моніторингу. В усіх інших випадках обов'язок збереження конфіденційності носить абсолютний характер та може бути відмінений чи змінений тільки за письмовою заявою клієнта.

Формуючи правові підстави захисту прав адвоката під час проведення оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, законодавець обмежився приписом, що у випадку їх проведення виключно з дозволу суду, встановлюється спеціальний суб'єкт подання відповідного клопотання. В зв'язку з наявністю значної кількості оперативно – розшукових та слідчих дій, які не потребують дозволу суду (слідчого судді), зменшується контроль за доцільністю і законністю їх проведення по відношенню до адвокатів. Отже, вважаємо за необхідне внести зміни в закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [5] шляхом викладення пункту 3 частини 1 статті 23 в наступній редакції: «3) проведення стосовно адвоката оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій здійснюється на підставі судового рішення, ухваленого за клопотанням Генерального прокурора України, його заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, області, міста Києва та міста Севастополя». Це дасть змогу знизити ризик суб'єктивного трактування правоохоронними органами потреби проведення процесуальних дій та заходів.

Недоліки законодавчої конструкції правової норми можуть значно знизити ефективність її застосування, навіть більше – дозволять її не застосовувати з посиланням на формальні причини. Наприклад, стаття 161 Кримінального процесуального кодексу України встановлює, що речами і документами, до яких заборонено доступ, є листування або інші форми обміну інформацією між захисником та його клієнтом або будь-якою особою, яка представляє його клієнта, у зв'язку з наданням правової допомоги; об'єкти, які додані до такого листування або інших форм обміну інформацією. Зі стилістичної точки зору, стаття знаходиться в главі 15 «Тимчасовий доступ до речей та майна»; отже слідчі правоохоронних органів мають можливість доводити, що подібний професійний привілей адвокатів може мати місце лише при проведенні зазначеного заходу забезпечення кримінального провадження. Ситуацій же інших слідчих (розшукових) дій він не стосується.

Варто відмітити, що подібний підхід знаходить свою підтримку навіть в рішеннях Конституційного суду України. Як приклад можна привести рішення від 09 лютого 1999 р. (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів). Формуючи свій висновок, суд, насамперед, виходив з того, що в Конституції України стаття 58 міститься у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», подібна норма стосується лише фізичної особи, та не стосується юридичних осіб [6]. Тому у правоохоронних органів є формальний привід застосовувати аналогію права та використовувати структуру кодексу в обґрунтування віднесення гарантії адвокатської таємниці до тієї чи іншої процесуальної дії.

З метою подолання даного недоліку законодавчої конструкції, пропонуємо доповнити статтю 161 Кримінального процесуального кодексу України частиною 2 наступного змісту: «2. Доступ до речей та документів, зазначених в частині першій цієї статті заборонений під час

здійснення всіх заходів забезпечення кримінального провадження, слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій». Таким чином, втрачається можливість подвійного трактування правового припису, який нормативно закріплює гарантію адвокатської діяльності.

Чи не найбільше нарікань в адвокатській спільноті викликає застосування на практиці таких слідчих дій як обшук, огляд житла, іншого володіння адвоката, приміщень, де він здійснює адвокатську діяльність. З огляду на це, адвокат І. Костін пропонує закріпити в законодавстві положення, що перелік речей та документів, які планується відшукати, виявити чи вилучити під час проведення слідчої дії або застосування заходу забезпечення кримінального провадження не може бути сформований за узагальненими видовими ознаками. Він повинен містити назву, характерні риси речі, документу, які потрібно відшукати, виявити чи вилучити під час проведення слідчої дії або застосування заходу забезпечення кримінального провадження [7]. В цілому, підтримуючи прагнення вдосконалити механізм проведення слідчих та інших процесуальних дій щодо адвоката, не можемо повністю підтримати цю пропозицію. Здійснюючи досудове розслідування, слідчий фізично не завжди здатний заздалегідь ідентифікувати об'єкт пошуку, отже така новація суттєво ускладнить слідство, в тому числі притягнення до відповідальності адвокатів, які дійсно порушили закон.

Слідчі (розшукові дії) проводяться, насамперед, з метою отримання фактичних даних та предметів, що можуть бути використані як докази в кримінальному провадженні. В нинішніх умовах порушення правового режиму адвокатської таємниці може вплинути на допустимість доказів на розсуд суду, тобто можливі ситуації, коли подібні процесуальні джерела доказів будуть визнані допустимими та, відповідно, використовуватимуться при ухваленні судового рішення. У зв'язку з цим пропонуємо главу 37 «Кримінальне провадження щодо окремої категорії осіб» Кримінального процесуального кодексу України, доповнити статтею 483-1 такого змісту: «Показання, речові докази, документи, отримані з порушенням професійної таємниці адвоката, не можуть бути використані при прийнятті процесуальних рішень, на них не може посилатися суд при ухваленні судового рішення».

До суб'єктів збереження адвокатської таємниці відносяться не тільки адвокати, а й помічники, стажери адвокатів, обслуговуючий персонал, особи, стосовно яких прийнято рішення про припинення права на зайняття адвокатською діяльністю. Натомість привілей не свідчити по справі щодо відомостей, які становлять адвокатську таємницю, має лише адвокат, інші суб'єкти такої можливості позбавлені. Отже, розширення свідоцького імунітету на цих осіб має як логічне обґрунтування (вони так само контактують з клієнтами, мають доступ до конфіденційного листування, адвокатського дос'є), так і практичну цінність (знижується ризик розголошення адвокатської таємниці).

Український законодавець, встановлюючи систему гарантій адвокатської діяльності (в тому числі режим професійної таємниці), криміналізує діяння по їх порушенню третіми особами, досить лояльно відноситься до юридичної відповідальності самих адвокатів, інших суб'єктів збереження адвокатської таємниці за недотримання цього обов'язку збереження. А шкода клієнту може бути навіть більшою, ніж у ситуації з несанкціонованим доступом до конфіденційних відомостей сторонніми особами.

Фактично регулювання, моніторинг даної сфери делеговано органам суддівського самоврядування, зокрема обраним ними кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури – у разі підтвердження факту порушення винний адвокат притягається до дисциплінарної відповідальності. Водночас відкритим залишається питання персонального покарання допоміжного персоналу (за їх дії відповідає сам адвокат), покарання особи, щодо якої прийнято рішення про припинення права на зайняття адвокатською діяльністю (відсутній взагалі якийсь механізм впливу на її поведінку). В таких умовах вважаємо за потрібне запровадити адміністративну та кримінальну відповідальність за розголошення відомостей, які становлять адвокатську таємницю.

Підставою адміністративної відповідальності є умисне чи необережне розголошення конфіденційних відомостей помічником адвоката, стажистом, особою, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом. Підставою кримінальної відповідальності є розголошення адвокатської таємниці, незабезпечення умов, що унеможливають доступ сторонніх осіб до адвокатської таємниці; спеціальним суб'єктом вчинення цих діянь є адвокат, а також особа, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю. Звичайно, розмір санкції, суб'єктивний склад правопорушення, звільнення від відповідальності в деяких випадках, процедура виявлення та ідентифікації факту правопорушення можуть бути предметом додаткової дискусії. Проте запровадження механізму адміністративної та кримінальної відповідальності в середньо-

строковій перспективі однозначно позитивно відобразиться на забезпеченні схоронності таємної інформації про клієнта.

Висновки. Проведене нами дослідження засвідчило наявність цілої низки законодавчих колізій, неузгодженостей, суперечностей в площині правового регулювання гарантування адвокатської таємниці в Україні. Відповідно можна виділити такі напрямки вдосконалення законодавства у цій сфері як: 1) сфера здійснення оперативно-розшукової діяльності, кримінального провадження щодо адвокатської таємниці; 2) запровадження адміністративної та кримінальної відповідальності суб'єктів збереження адвокатської таємниці. Кожна з цих сфер характеризується власним набором змін та новацій. У будь-якому випадку, лише системне, комплексне, органічно поєднане їх застосування здатне принести позитивний результат, підняти на новий, якісно вищий рівень механізм забезпечення адвокатської таємниці.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України: Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2013р. № 460/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0445-13/page>
2. Про попереднє ув'язнення: Закон України від 30.06.1993р. № 3352-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3352-12>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон, Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page>
4. Лотоцький М.В. Адвокатура як суб'єкт запобігання злочинам : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / М.В. Лотоцький. – Запоріжжя, 2012. – 20 с.
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>
6. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів): Рішення від 09.02.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99>
7. Костін І. Адвокатаська таємниця. Трагедія у 4 частинах. Деякі підсумки роботи комітету захисту прав адвокатів Ради адвокатів Київської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/advokatska-taemnicya-tragediya-u-4-chastinah.html>

УДК 342.9

МАРТИНЮК О.А.

СПЕЦИФІКА ОРГАНІЗАЦІЇ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРАЇНАХ ІЗ НОТАРІАЛЬНИМИ СИСТЕМАМИ АНГЛОСАКСОНСЬКОГО ТА ЛАТИНСЬКОГО ТИПІВ

Аналізується зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання та практичної реалізації функції державного контролю за нотаріальною діяльністю в країнах із різними типами нотаріальних систем, визначаються їх специфічні риси, а також оцінюються перспективи імплементації позитивного зарубіжного досвіду в національну правову систему.

Ключові слова: англо-американська система нотаріату, державний контроль за нотаріальною діяльністю, корпоративний контроль за нотаріальною діяльністю, латинська система нотаріату, Міжнародний союз латинського нотаріату, нотаріальна система, нотаріальні послуги, нотаріат, професійне самоврядування нотаріусів, тип нотаріальних систем.

Анализируется зарубежный опыт нормативно-правового регулирования и практической реализации функции государственного контроля над нотариальной деятельностью в странах с различными типами нотариальных систем, определяются их специфические особенности, а также оцениваются перспективы имплементации позитивного зарубежного опыта в национальную правовую систему.

Ключевые слова: англо-американская система нотариата, государственный контроль над нотариальной деятельностью, корпоративный контроль за нотариальной деятельностью, латинская система нотариата, Международный союз латинского нотариата, нотариальная система, нотариальные услуги, нотариат, профессиональное самоуправление нотариусов, тип нотариальных систем.

The foreign experience of the regulatory legal regulation and practical implementation of the state control over notarial activity in countries with different types of notarial systems is analyzed, their specific features are determined, and the prospects for implementing positive foreign experience in the national legal system are assessed.

Key words: Anglo-American notary system, state control over notarial activity, corporate notarial control, Latin notary system, International notary union, notarial system, notarial services, notary, professional notary public administration, type of notarial systems.

Вступ. У більшості розвинених демократичних країн інститут нотаріату посідає одне з провідних місць у системі правових інститутів, а отже, його належному нормативно-правовому регулюванню приділяється особлива увага. Україна, стратегічним напрямом розвитку якої є курс на інтеграцію в Європейське Співтовариство та повноцінне входження в європейську правову систему, має вживати всіх можливих заходів щодо поглиблення міжнародного співробітництва, уніфікації національного законодавства з міжнародним у різних сферах, у тому числі у сфері здійснення нотаріальної діяльності. Розвиток вітчизняного інституту нотаріату не може відбуватись ізольовано та має відповідати загальним тенденціям розвитку державного регулювання європейської нотаріальної системи. Кінцевою метою цього процесу має стати не лише повноцінне входження України до міжнародної нотаріальної спільноти, зміцнення системи охорони та захисту прав громадян нотаріусами, підвищення престижу нотаріальної професії, а й удосконалення організаційного механізму реалізації державного контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності.

© МАРТИНЮК О.А. – здобувач кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

Постановка завдання. Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання та практичної реалізації функції державного контролю за нотаріальною діяльністю є необхідною умовою правової інтеграції як процесу об'єднання та взаємного пристосування національної і європейської правових систем із метою їх гармонізації й уніфікації. Крім того, вивчення позитивних і негативних аспектів реалізації контрольних механізмів в інших країнах є актуальним та важливим в умовах побудови в Україні власної моделі нотаріату й утілення в ній базових принципів латинського нотаріату.

Результати дослідження. Аналізуючи концептуальні засади організації нотаріальної діяльності в зарубіжних країнах, науковці виділяють, як правило, два типи нотаріальних систем: англосаксонський (common law) та латинський (civil law) [1, с. 29; 2, с. 128; 3, с. 43; 4, с. 117; 5, с. 62; 6, с. 162]. В основі віднесення нотаріальної системи окремо взятої країни до одного з вищезазначених типів лежать декілька критеріїв: і метод їх правового врегулювання, і роль нотаріату в забезпеченні прав громадян. Водночас однією з принципових відмінностей є специфіка організаційно-правового механізму здійснення державного контролю за нотаріальною діяльністю, що має особливе значення в аспекті нашого дослідження.

Варто зауважити, що виокремлення лише двох типів нотаріальних систем – англо-американської та латинської, – незважаючи на значну популярність, підтримують далеко не всі правники. Так, наприклад, І.А. Гамаль наголошує на існуванні трьох моделей нотаріату сучасного типу [7, с. 412], водночас розкриваючи лише дві з них. Дехто говорить про існування так званого перехідного типу, до якого відносяться країни, що взяли курс на формування латинської системи нотаріату, однак ще не впровадили всі принципи його організації (наприклад, Україна) [2, с. 152]. На нашу думку, виділяти країни «перехідного» типу в окрему систему недоцільно, оскільки їх аналіз поза межами системи латинського нотаріату неможливий.

Пропонуємо більш детально зупинитись на дослідженні англосаксонського та латинського типів нотаріальних систем, основну увагу при цьому приділивши специфіці реалізації механізму контролю за нотаріальною діяльністю.

До **англосаксонського типу** нотаріальних систем відносяться нотаріальні системи таких країн, як США, Великобританія, Австралія, Кіпр, Індія, Сінгапур, Малайзія, Канада та інші. Деякі науковці в межах цього типу окремо виділяють ще декілька підтипів. Так, наприклад, В.М. Черниш наголошує на існуванні англо-американського та радянського (державного) підтипів [5, с. 63], а Г.Ю. Гулевська окремо виділяє країни, у яких ця система співіснує паралельно з іншими юридичними системами (Аргентина, Бахрейн, Бруней, провінція Квебек (Канада), Єгипет, Куба, Ізраїль, Данія, Фінляндія тощо) [2, с. 128].

Характерною рисою нотаріальних систем англосаксонського типу є суміщення діяльності нотаріуса з діяльністю адвоката. Інколи функції нотаріусів виконують особи, які навіть не мають юридичної освіти [7, с. 3]. Відтак говорити про наявність жорсткої системи контролю за допуском до професії нотаріуса в таких країнах не можна.

Компетенція нотаріуса є порівняно незначною та зводиться, як правило, до посвідчення документів, підтвердження автентичності підписів і правильності перекладу, складання довіреностей та документів для використання за кордоном [3, с. 4; 8, с. 14; 9, с. 129]. При цьому навіть посвідчений нотаріусом документ не має повної доказової сили та потребує перевірки фактів, викладених в угоді. Він із легкістю може бути спростований показаннями свідків. Таким чином, нотаріальне посвідчення будь-яких угод базується на презумпції судового розгляду, що є основною причиною виникнення правових спорів, кількість яких варіюється в межах 25–30% укладених угод порівняно з 5% в країнах **латинського типу** [10, с. 20].

Отже, у країнах англосаксонського типу нотаріальних систем роль нотаріусів у забезпеченні правомірності та врівноваженості цивільно-правових угод і в досудовому вирішенні правових конфліктів є незначною. Відповідно, недостатньо розвинутою є також функція державного контролю за нотаріальною діяльністю, хоча повністю заперечувати її існування не варто.

Визнаючи такі переваги англосаксонського типу нотаріальних систем, як швидкість, оперативність, доступність тощо, останнім часом дедалі більше країн тяжіють до впровадження системи латинського типу нотаріату. Сьогодні ця система набула поширення практично в усіх західноєвропейських країнах (Австрія, Бельгія, Греція, Голландія, Італія, Іспанія, Люксембург, Німеччина, Франція, Португалія, Швейцарська Конфедерація), у Латинській Америці, Японії, а віднедавна – у Китаї, деяких країнах Східної Європи та Африки (загалом понад 80 країн). Усі ці країни входять до Міжнародного союзу латинського нотаріату – міжнародної неурядової організації, створеної з метою координації та розвитку нотаріальної діяльності в усьому світі [11, с. 253].

«Латинський нотаріат» – це узагальнений термін, синонімом якого є «вільний нотаріат», тобто «нотаріат, здійснюваний у формі вільної професії». Прикметник «латинський» при цьому обрано не випадково. Він вказує на зв'язок із римським правом, у якому документу відводиться особлива роль, зокрема, як доказу в справі. Шляхом нотаріального посвідчення документів підтверджується достовірність вчинюваних юридичних дій і фіксуються істотні юридичні умови укладення різних правочинів. Таким чином, документи, складені чи засвідчені нотаріусом, набувають повної юридичної сили «публічних документів», не вимагають додаткового підтвердження та можуть бути оскаржені лише в суді [2, с. 143]. Відтак кількість спорів, що розглядаються судами, є меншою, ніж у країнах англосаксонського типу. Зменшуються також навантаження на судову систему, витрати учасників правовідносин на розгляд справ у суді, витрати держави на функціонування системи гарантованої правової допомоги.

Отже, нотаріат у країнах латинського типу є вагомим публічним інститутом та одним із найбільш ефективних превентивних механізмів захисту прав і законних інтересів учасників цивільно-правових відносин, а також попередження судових спорів.

На жаль, обмежений обсяг статті не дає нам змогу більш детально зупинитись на аналізі завдань, функцій і компетенції нотаріусів, тим більше, що це виходить за межі визначеного нами предмета дослідження. Тому пропонуємо більш детально розглянути лише специфіку адміністративно-правового механізму державного контролю за нотаріальною діяльністю в країнах із латинським типом нотаріальних систем.

Як правило, у країнах латинського типу нотаріус здійснює свої функції в межах вільної юридичної професії, виступає як незалежний представник держави та не входить до державного апарату (за винятком Португалії, Куби, більшої частини Швейцарії, деяких земель Німеччини, де нотаріуси є державними службовцями). Водночас публічний характер нотаріальної діяльності передбачає, що свої повноваження нотаріус отримує від держави, яка делегує йому право посвідчувати документи з метою надання їм публічної сили й доказовості. При цьому нотаріус несе персональну відповідальність за вчинення нотаріальних дій і якість наданих послуг, а також може бути притягнутий до відповідальності за заподіяну ним шкоду.

Викладені особливості адміністративно-правового статусу нотаріуса зумовлюють встановлення підвищених вимог до кандидатів на цю посаду порівняно з іншими юридичними професіями. Так, вони обов'язково повинні мати вищу юридичну освіту та пройти спеціалізоване стажування (від 1 до 3 років). У деяких країнах призначенню на посаду нотаріуса передусім проходження кандидатами конкурсу (Іспанія, Італія, Греція, Португалія). Призначаються нотаріуси на посаду, як правило, державою (переважно міністром юстиції) і не можуть відчувувати свою посаду або передавати її в спадок (за винятком Франції та частково Бельгії) [7, с. 4].

Нотаріуси є вільними в організації своєї діяльності: вони самостійно облаштовують власне робоче місце, наймають працівників та оплачують їх роботу тощо. Водночас така самостійність обмежується суворими рамками державного контролю, здійснення якого покладається на органи юстиції та нотаріальні палати. Насамперед вони контролюють розміщення нотаріальних офісів, їх кількість, місцезнаходження, порядок утворення, ліквідації й реорганізації [6, с. 163]. Також держава визначає максимальні межі тарифів на оплату нотаріальних послуг і загальний порядок їх надання. Контролюється здійснення також власне нотаріальної діяльності, зокрема, належне оформлення документів, ведення звітності, дотримання вимоги вчинення нотаріальних дій лише в межах визначеного округу тощо.

У системі латинського права існують декілька варіантів організації органів нотаріату, що зумовлює впровадження різних форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю. Так, у Європі науковці нараховують принаймні три відносно самостійні моделі латинського нотаріату: німецьку, французьку та змішану [7, с. 4]. Межі повноважень нотаріуса, його адміністративно-правовий статус, вимоги, що висуваються до кандидатів на цю посаду, а також форми й методи контролю за нотаріальною діяльністю при цьому мають деякі принципові відмінності:

а) основною особливістю *німецької моделі* є незначна активність нотаріуса в реалізації інтересів осіб, які до нього звернулись. Діяльність нотаріуса максимально формалізована та практично не допускає творчих відступів [12, с. 146]. Саме завдяки цій особливості досягається максимальна одноманітність нотаріальних процедур і відносно стандартна форма нотаріально посвідчених документів;

б) *французька модель* допускає більшу ініціативність нотаріусів і ширше коло наданих ними послуг. Нотаріуси не лише складають та посвідчують документи, а й проводять переговори, збирають допоміжні довідки, виступають посередниками тощо. Завдяки цьому забезпечується індивідуальний підхід до клієнта та максимально повне задоволення його інтересів;

в) змішана модель поєднує в собі елементи німецької й французької моделей та існує в Іспанії, Нідерландах, Швейцарській Конфедерації та низці інших країн [9, с. 132].

Підсумовуючи аналіз особливостей організації нотаріальних систем у країнах латинського типу, ми можемо зробити важливий в аспекті нашого дослідження висновок: незважаючи на численні відмінності, зумовлені національними особливостями правових систем окремо взятих країн, основний обсяг контрольних повноважень за нотаріальною діяльністю покладається на державні органи. Також останнім часом дедалі більшого поширення набувають різноманітні форми корпоративного контролю, які в поєднанні з державним регулюванням забезпечують незалежність і водночас підконтрольність нотаріату.

Після розпаду Радянського Союзу та проголошення незалежності наша країна взяла курс на ліквідацію системи державного нотаріату й побудову нотаріату латинського типу. На сьогодні такий крок схвально оцінюється більшістю науковців, політиків і міжнародних експертів. Однак варто констатувати, що процес реформування вітчизняної нотаріальної системи, який триває більш як чверть століття, досі не завершився. Фундаментальні принципи латинського нотаріату так і не були повною мірою імплементовані у вітчизняне законодавство, що свідчить про необхідність продовження кропіткої роботи в цьому напрямі. При цьому необхідно уникати безальтернативного, суто механічного впровадження іноземних моделей державного регулювання нотаріату. Наша правова система унікальна, а тому створення ефективного механізму контролю за нотаріальною діяльністю має не лише базуватись на запозиченні позитивного досвіду зарубіжних країн, а й враховувати історичні особливості формування українського нотаріату, сучасний рівень економічного, політичного, соціального розвитку, а також національні правові традиції.

Висновки. Узагальнивши позитивні й негативні риси різноманітних зарубіжних моделей організації нотаріальної діяльності, ми дійшли висновку, що формування національного механізму контролю за нотаріальною діяльністю в обов'язковому порядку має відбуватись з урахуванням таких вихідних постулатів латинського нотаріату:

- нотаріальна функція має публічний характер, визнається державною та здійснюється нотаріусом від імені держави;
- нотаріус є представником держави, наділений державною владою, однак, здійснюючи нотаріальну функцію, є незалежним як особа вільної юридичної професії;
- держава зберігає за собою повноваження адміністративно-правового регулювання нотаріату та здійснення контролю за нотаріальною діяльністю;
- державний контроль за нотаріальною діяльністю поєднується з корпоративним контролем;
- контроль за нотаріальною діяльністю багатоетапний: від допуску особи до професії нотаріуса до припинення нотаріальної діяльності;
- держава суворо контролює дотримання законодавчо встановленої процедури призначення на посаду нотаріуса;
- нотаріус розглядається як висококваліфікований юрист, що є запорукою якісного надання нотаріальних послуг;
- для кандидатів на посаду нотаріуса встановлюються підвищені вимоги щодо наявності громадянства, юридичної освіти, практичного досвіду, бездоганної репутації;
- перевага надається конкурсній формі допуску до професії нотаріуса, що передбачає обов'язкове складання кваліфікаційних іспитів та надання рекомендацій;
- виконання нотаріальних функцій визнається несумісним зі здійсненням деяких видів діяльності;
- нотаріус виконує свої функції неупереджено та несе персональну відповідальність за заподіяну ним шкоду;
- з метою гарантування професійної відповідальності нотаріусів передбачене спеціальне страхування;
- нотаріуси обмежені територіально в здійсненні своєї діяльності та можуть вчиняти нотаріальні дії виключно в межах закріпленого за ними нотаріального округу;
- за державою зберігаються повноваження визначати межі нотаріальних округів, кількість нотаріусів і нотаріальних контор, а також вирішувати питання про їх утворення, ліквідацію й реорганізацію;
- встановлення ставок державного мита та розмірів плати за вчинення нотаріальних дій також контролюється державою;
- основну роль у системі суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю відводиться адміністративним органам, зокрема міністерству юстиції та його територіальним відділенням;

– корпоративний контроль за нотаріальною діяльністю здійснюють не залежні від держави громадські професійні об'єднання нотаріусів, членство нотаріусів у яких є обов'язковим;
– високий ступінь розвитку професійного самоврядування нотаріусів є гарантією дотримання їхніх прав, а також забезпечення законності й етики нотаріальних дій.

Звісно, це далеко не повний перелік засадничих постулатів латинського нотаріату, які мають бути покладені в основу оновленого механізму контролю за нотаріальною діяльністю. Аналіз практики їх втілення в нотаріальні системи багатьох зарубіжних країн уже сьогодні свідчить про їх високу ефективність, а тому є всі підстави для їх імплементації також в українське законодавство. Це дасть змогу, по-перше, забезпечити незалежність і водночас підконтрольність нотаріусів під час здійснення нотаріальних функцій; по-друге, розширити межі державного та корпоративного контролю за якістю надання нотаріальних послуг; по-третє, посилити правову безпеку громадян і юридичних осіб, зміцнити правопорядок, підвищити стабільність правової системи; по-четверте, знизити державні витрати на функціонування системи гарантованої й необхідної правової допомоги громадянам та юридичним особам; по-п'яте, знизити кількість суперечок між сторонами цивільних правовідносин та зменшити навантаженість на судову систему; по-шосте, прискорити й спростити процедуру розгляду цивільних справ у судах унаслідок особливо високої доказової сили та фактичної безспірності нотаріальних актів тощо.

Список використаних джерел:

1. Комаров В.В. Нотариат и нотариальный процесс / В.В. Комаров, В.В. Баранкова. – Х. : Консум, 1999. – 240 с.
2. Гулевська Г.Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.Ю. Гулевська. – Ірпінь, 2004. – 216 с.
3. Бондарева М.В. Англосаксонський нотаріат: особливості організації та функціонування М.В. Бондарева // Університетські наукові записки. – 2006. – № 3–4(19–20). – С. 153–159.
4. Карнарук Н.В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Н.В. Карнарук. – Ірпінь, 2007. – 185 с.
5. Черниш В.М. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / В.М. Черниш. – К., 2003. – 199 с.
6. Гуледза А.Г. Нотаріальні системи сучасності: організаційно-правовий аспект / А.Г. Гуледза // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 162–166.
7. Гамаль І.А. Сучасний стан розвитку системи нотаріату в Україні / І.А. Гамаль // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 411–418.
8. Решота В.В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції в державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / В.В. Решота ; Львівський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2008. – 20 с.
9. Аршава І.О. Державне управління процесами розвитку в сучасній Україні латинської моделі нотаріату / І.О. Аршава // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2013. – Вип. 1. – С. 127–135.
10. Йемма А. Нотариат в условиях рыночной экономики / А. Йемма // Российская юстиция. – 1992. – № 17–18. – С. 20–21.
11. Гусарева О.С. Роль міжнародного союзу латинського нотаріату у реалізації міжнародного приватного права / О.С. Гусарева // Особливості розвитку правової держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів: проблеми теорії і практики : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. – К., 2010. – С. 253–254.
12. Бондарева М.В. Особливості організації системи нотаріальних органів у країнах латинського нотаріату / М.В. Бондарева // Право України. – 2006. – № 4. – С. 146–149.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВА МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

У статті сформульовано, що адміністративні права Міністерства юстиції – це сукупність функціональних правил поведінки, що спрямовані на посадових осіб і органи цього міністерства, за допомогою яких вони виконують покладені на них владні обов'язки, з метою реалізації державної правової політики у системі органів виконавчої влади як органу справедливості щодо громадян України та до органів державної влади.

Ключові слова: адміністративна діяльність, виконавча влада, Міністерство юстиції, права, публічне адміністрування.

В статье сформулировано, что административные права Министерства юстиции – это совокупность функциональных правил поведения, которые направлены на должностных лиц и органы этого министерства, с помощью которых они выполняют возложенные на них властные обязанности, в целях реализации государственной правовой политики в системе органов исполнительной власти как органа справедливости в отношении граждан Украины и органов государственной власти.

Ключевые слова: административная деятельность, исполнительная власть, Министерство юстиции, права, публичное администрирование.

The article states that the administrative rights of the Ministry of Justice are a set of functional rules of conduct that are directed at officials and bodies of this ministry with the help of which they fulfill their power obligations, in order to implement state legal policy in the system of executive authorities as an organ justice in relation to citizens of Ukraine and public authorities.

Key words: administrative services, administrative and legal status, rights and freedoms, justice.

Вступ. У зв'язку з політичними та економічними змінами в Україні, демократизація суспільних відносин та адаптація законодавства нашої країни активізували питання ролі Міністерства юстиції (далі – Мін'юст) в державному механізмі, а також його права, обов'язки та завдання. В умовах сьогоднішнього наглед за правильним застосуванням Законів та підзаконних нормативно-правових актів посадовими особами державної влади є по-особливому важливим, адже порушення прав та свобод людини в демократичній державі є неприпустимим сегментом у правових відносинах.

Міністерство юстиції відіграє важливу роль у забезпеченні державно-правової політики держави, тому його права становлять особливий стрижень правової матерії, за допомогою яких воно здійснює свою адміністративну діяльність. Відповідно сучасний тип демократичних правовідносин у нашій державі та стандартизація політичного типу до стандартів Євросоюзу, вимагає удосконалення прав та обов'язків у сфері Мін'юсту.

Загалом актуальність теми зумовлюється не тільки недостатніми теоретичними напрацюваннями сутності адміністративних прав Міністерства юстиції, а й в задоволенні практичних потреб у забезпеченні цього міністерства державними службовцями, які будуть здатні виконувати поставлені для них складні завдання, пов'язані з реалізацією визначеною державою, і в тому числі Законами України, компетенції.

Провідне місце щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян належить Міністерству юстиції України, діяльність якого базується на певних основоположних засадах, які відображають основи справедливості і гуманності державної влади. Тому, говорячи про ад-

міністративні права Мін'юсту, неможливо не звернути увагу на численні нормативно-правові акти, якими воно керується у своїй адміністративно-правовій діяльності, яка безумовно полягає у забезпеченні цих основоположних прав громадян.

Отже, всі ці чинники зумовлюють спроби здійснювати подальші наукові дослідження в цій сфері для удосконалення та аналізу основних прав Міністерства юстиції.

Питання прав адміністративної діяльності Міністерства юстиції розглядалися такими вченими юристами, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, В.В. Галунько, Н.А. Железняк, С.О. Козуліна, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, О.В. Негодченко, А.В. Омельченко, В.Ф. Опришко, М.І. Ославський, А.С. Фастовець, Ю.С. Шемшученко, більше того, даний аспект становить наукову цінність і для представників науки міжнародного права, зокрема таких, як: А.С. Тамм, В.О. Ріяка, Д.Н. Бахрах, Р.А. Петров та ін. Однак детального дослідження даної проблематики на доктринальному рівні здійснено досі не було, що й зумовлює розгляд даної теми.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел охарактеризувати та класифікувати адміністративні права Міністерства юстиції.

Результати дослідження. Розглядаючи основне питання нашого дослідження, звернемо увагу на думку вченої Н. Железняк, яка зазначає, що однією з важливих державно-правових реформ є забезпечення процесу формування досконалої правової системи, яка була б здатна зумовити побудову правової держави і громадянського суспільства в Україні. І в цій справі важлива роль відводиться Міністерству юстиції України, яке є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної правової політики, спрямованої на розвиток національної правової системи, створення і реалізацію правових норм, зміцнення режиму законності та безпеки, формування у населення розвиненої правової культури та правового світогляду, утвердження принципів справедливості, верховенства права, захист прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності [1].

Тобто законотворчість та діяльність органів державної влади базуються на основоположних принципах, обов'язках та правах, в які закладено базові витоки правильного функціонування правової системи. Так як Україна обрала шлях незалежного розвитку в напрямку Євроінтеграції, її основоположними засадами є верховенство права та визнання людини найвищою соціальною цінністю. Саме Міністерство юстиції стоїть на сторожі втілення принципу законності в державотворенні і становленні справедливого українського законодавства, тому цьому органу приділяється особлива увага науковців.

Органи виконавчої влади, як у своєму дослідженні вважає О. Синкова, – це первинні елементи апарату державного управління, що утворюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади [2, с. 61].

В. Авер'янов визначає, що кожний окремих орган виконавчої влади виконує діяльність, яка характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [3, 84]

З цим цілком можна погодитись, оскільки фактично кожне міністерство є центральним органом виконавчої влади, яке спрямовується та координується Кабінетом міністрів України, тому вони мають зовсім різну державну спрямованість і виконують завдання, які кардинально відрізняються від інших.

Однак, як ми бачимо, серед адміністративістів досі існує розбіжність поглядів на структуру адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади, що зумовлено відсутністю єдиного підходу у визначенні основного структурного елемента – компетенції [2, с. 61].

Свідченням неоднозначності визначення поняття є різноманітність наукових думок. Зокрема, Д. Бахрах вважає компетенцію «основною частиною правового статусу, яка складається із сукупності владних повноважень відносно певних предметів відання». Автор поділяє зміст компетенції на дві складові: перший елемент – обов'язки та права, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий елемент – підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [4, с. 178].

З вищенаведених прикладів думок різних вчених можемо зробити однозначний висновок, що в одному вони все ж таки погоджуються, – компетенцією є сукупність адміністративних прав та обов'язків, які визначені законодавством, для здійснення своїх повноважень.

Відповідно до тлумачного словника української мови право – це офіційний дозвіл, допуск до виконання якихось обов'язків, до зайняття певної посади, вступу до вузу і т. ін. [5 с. 860].

Міністерство юстиції за своїм правовим статусом є центральним органом виконавчої влади, тому відповідно до теорій поділу державної влади виконавча влада є однією з самостійних гілок, яка реалізується органами виконавчої влади. Відповідно, що стосується завдань виконавчої влади, то вони полягають в: реалізації та виконанні Конституції та законів України, прийнятих парламентом; забезпеченні прав та свобод людини і громадянина; регулюванні економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер життєдіяльності суспільства; сприяттні задоволенню життєвих потреб населення [6 с. 21].

Міністерство юстиції є центральним органом виконавчої влади, який завдяки своїй діяльності втілює принципи законності та забезпечує основні права та обов'язки громадян нашої держави. Відтак, при дослідженні даного питання, ми звернулися до загальної теорії адміністративного права, в якій зазначено, що виконавча влада характеризується, такими особливостями (правами), як: 1) можливістю оперативного приймати рішення, оскільки процедури, які використовуються у сфері функціонування виконавчої влади, є значно простішими порівняно з процедурами законотворчості та судочинства, що забезпечує швидкість вирішення завдань, які ставляться перед такою гілкою влади; 2) можливістю користуватися всім обсягом виконавчо-владних повноважень, визначених у законі, у тому числі правом застосування прямого примусу; 3) розпорядництвом. Виконавча влада не лише виконує закони прийняті законодавчою владою а й видає власні – підзаконні нормативні акти (наприклад, постанови Кабінету Міністрів, накази центральних органів виконавчої влади тощо), тобто видає обов'язкові для виконання розпорядження; 4) самостійністю, яка полягає у можливості виконавчої влади самостійно, тобто без погодження із законодавчою та судовою владою, приймати рішення та забезпечувати їх виконання [6 с. 22].

Таким чином, Міністерство юстиції, відповідно до законодавства України, має ряд специфічних можливостей, які притаманні виконавчій гілці влади, а саме: у своїй адміністративно-правовій діяльності має можливість оперативного приймати рішення, має право користуватися всім обсягом виконавчо-владних повноважень, видавати власні підзаконні нормативно-правові акти, самостійно приймати рішення та забезпечувати і контролювати їх виконання.

Визначаючи адміністративні права Міністерства юстиції України, в першу чергу потрібно звернутися до «Положення про Міністерство юстиції України», затвердженому 6 червня 2011 р. № 395/2011 [7], в якому найбільш повно розкрито його призначення. Відповідно до цього, Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, з формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

Далі в «Положенні про Міністерство юстиції» зазначено його основні права, відповідно до яких Мін'юст має право: 1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції Міністерства; 2) отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані; 3) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами; 4) скликати наради, утворювати комісії, у тому числі постійно діючі, та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до компетенції Міністерства (ст. 6) [7].

Тобто, Міністерство юстиції України має всі права, які необхідні для повного та неупередженого виконання поставлених обов'язків. Адміністративні права Мін'юсту можна класифікувати на такі види (відповідно до сфери їхнього поширення): щодо співпраці з населенням, внутрішньо-організаційної діяльності, роботи з інформаційними ресурсами та заходи адміністративного примусу.

Однак Міністерство юстиції має й інші права у зв'язку його взаємодії з іншими органами виконавчої влади, тому для прикладу розглянемо деякі з них. У ст. 3 п. 58 Закону України «Про

нотаріат» зазначено, що Мін'юст має право здійснювати державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлювати умови допуску громадян до її провадження; здійснювати контроль за організацією нотаріату, керівництво державними нотаріальними конторами, перевірку організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства; видавати та анулювати в установленому законом порядку свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; встановлювати порядок виготовлення та знищення печатки приватного нотаріуса, вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса; затверджувати порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства та порядок підвищення кваліфікації працівників органів нотаріату, нотаріусів та помічників нотаріусів; встановлювати правила професійної етики нотаріусів; здійснювати аналітично-методичне забезпечення нотаріальної діяльності; узагальнювати та регулювати нотаріальну практику; готувати для нотаріусів роз'яснення з питань, що належать до компетенції Міністерства; забезпечувати надання нотаріусам методичної допомоги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [8].

Наприклад, Міністерство юстиції у межах своєї компетенції затвердило наказ з метою сприяння становленню цілісного підходу до визначення функцій нотаріату та побудови чіткої структури нотаріальних органів для надання населенню послуг правового та нотаріального характеру у відповідності до міжнародних стандартів, а також поступового і системного реформування українського нотаріату як інституту позасудового захисту цивільних прав фізичних та юридичних осіб [9].

Це доводить нам, що Мін'юст відповідно до своїх адміністративних прав виконує завдання за допомогою реформ державних органів, на які воно має вплив, і ці задачі в першу чергу поставлені громадянським суспільством України та спрямовані на захист їх основоположних прав та свобод.

Відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», Міністерство юстиції має право на утворення регіональних, обласних та місцевих центрів з надання безоплатної правової допомоги, а також здійснення координації їх діяльності та інших управлінських обов'язків передбачених статтями 16, 28 цього закону [10].

Прикладом зазначеного є те, що за допомогою Міністерства юстиції в Україні на даний момент діє 544 точки доступу до безоплатної правової допомоги. Беручи до уваги статистику з 2015 по 2016 р., більше 31 тис. громадян отримали правову допомогу, тим паче що звернутися із заявою про допомогу може кожен пересічний громадянин, тому це є однією із важливих змін, яка доводить нам, що наша країна на вірному шляху до Євроінтеграції [11].

Ми вважаємо, що закон України «Про безоплатну правову допомогу» є новизною в українському законодавстві, який наближує нашу державу до Євроінтеграції та забезпечує невід'ємні, основоположні права громадян у відповідності з Міжнародними правовими актами та Конституцією України.

Отже, Міністерство юстиції в межах своєї компетенції має багато інших прав та обов'язків щодо органів виконавчої влади в сфері своєї адміністративної діяльності, і в тому числі видає нормативно правові акти (накази), за допомогою яких керується діяльність органів державної влади, а також контролює та здійснює нагляд за ними. Та, відповідно до покладених на нього владних прав та обов'язків, втілює принцип верховенства права, який є основним у діяльності всіх гілок влади без виключення. Тому цей орган державної влади, як вже зазначалося, можна назвати «органом справедливості», оскільки він захищає основоположні права, свободи гідність та честь громадян нашої держави.

Тому, відповідно до здійсненого нами аналізу адміністративних прав Міністерства юстиції, ми пропонуємо класифікувати їх за наступним критерієм:

– загальногромадянські права – полягають в забезпеченні основоположних прав і свобод громадян та обов'язків, закріплених в Конституції України, міжнародно-правових актах та інших законах України. Загальногромадянські права поділяються на: 1) особисті (право на життя, право на повагу гідності, право на свободу та особисту недоторканість); 2) соціально-економічні (право на працю, відпочинок, соціальний захист); 3) політичні (право обирати і бути обраним, брати участь в управлінні державними справами);

– загальнослужбові права – це ті права, які Мін'юст виконує у сфері реалізації державно-правової політики, відповідно до Законів України, зокрема в адміністративній діяльності, пов'язаної із очищенням влади, адміністративної діяльності пенітенціарної служби, архівної

служби, департаменту державної реєстрації, департаменту виконавчої служби, у сфері безоплатної правової допомоги, контролю і нагляду за діяльністю нотаріату, а також право на видання наказів, вказівок, розпоряджень, обов'язкових для виконання та здійснення нагляду і перевірок за ними.

Висновки. Адміністративні права Міністерства юстиції – це сукупність функціональних правил поведінки, що є спрямованими до посадових осіб і органів цього міністерства, за допомогою яких вони виконують покладені на них владні обов'язки, з метою реалізації державної правової політики у системі органів виконавчої влади як органу справедливості щодо громадян України та до органів державної влади.

Список використаних джерел:

1. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Н.А. Железняк; Київський національний економічний ун-т. – Київ, 2005.

2. Синкова О.М. До питання правового статусу органу виконавчої влади / О.М. Синкова // Правничий часопис Донецького університету : наук. журн. – 2008. – № 1.

3. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Київ., 1999. – 266 с.

4. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – Москва : Изд. группа НОРМА ИНФРА, 2000.

5. Новий словник української мови: у 3 т. / укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. – Київ: Аконт, 2008. – 860 с.

6. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко. – Київ, 2014.

7. Положення про Міністерство юстиції України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228 // Урядовий кур'єр: офіційне видання від 31.12.2015 р. – № 246.

8. Про нотаріат. Верховна Рада України; Закон від 02.09.1993 р. № 3425-ХІІ // Голос України від 05.10.1993 р.

9. Наказ Міністерства юстиції України № 3290/5 від 24.12.2010 р. «Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/33251>

10. Про безоплатну правову допомогу. Верховна Рада України; Закон від 02.06.2011 р. № 3460-VI // Голос України від 08.07.2011 р. – № 122.

11. Кількість письмових звернень клієнтів, прийнятих рішень про надання БВПД та виданих доручень. Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1G1QBxhJhOmyN3EVNXpCKwjDRKtewy57F5i5rrU1VOE4/pubchart?oid=732012308&format=interactive>.

УДК 342.7

МИХАЙЛОВСЬКИЙ В.І.

МІСЦЕ ОМБУДСМАНА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в забезпеченні гарантованих Конституцією України прав і свобод, що входять до адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, міграція, внутрішні переселенці, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, омбудсман.

Статья посвящена анализу деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в обеспечении гарантированных Конституцией Украины прав и свобод, входящих в административно-правовой статус внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, миграция, внутренние переселенцы, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, омбудсмен.

The article is devoted to the analysis of the activity of the Ukraine Parliamentary Commissioner for Human rights in ensuring the rights and freedoms included in the administrative and legal status of internally displaced persons guaranteed by the Constitution of Ukraine.

Key words: internally displaced persons, migration, internal migrants, Ukraine Parliamentary Commissioner for Human rights, ombudsman.

Вступ. Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсман) є рушійною силою у формуванні, розвитку та забезпеченні захисту прав і свобод людини й громадянина. Омбудсман посідає важливе місце в здійсненні ефективного контролю з боку парламенту України за дотриманням прав і свобод осіб, які перебувають на території України, та її громадян на всій території земної кулі. З огляду на становище, у якому перебувають внутрішні переселенці, та потреби в забезпеченні прав і свобод цих осіб, що входять до їхнього адміністративно-правового статусу, необхідно зазначити, що дотримання положень Конституції України шляхом контролю за правомірністю діяльності органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими й службовими особами з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має досить важливе практичне та теоретичне значення. На підставі цього в теорії права виникає велика зацікавленість щодо дослідження цієї проблематики, зокрема, серед таких науковців, як Є. Гетьман, О. Косілова, Н. Лата, О. Майданник, О. Томкіна та інші.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб на території незалежної України.

Результати дослідження. Стосовно становлення інституту омбудсман в літературі вказується, що потреба в запровадженні органу, який був би покликаний забезпечити дотримання законів і статутів, уперше виникла в 1713 році, коли Карл XII своїм законом створив у Швеції Королівського омбудсман. Згодом, а саме в 1809 році, повноваження Уповноваженого з прав людини були закріплені в Конституції Швеції. Зазначена подія стала точкою відліку в поширенні посади омбудсман на міжнародній арені.

Так, з прийняттям у 1996 році Конституції України в нашій державі відбувається стрімке створення нових органів та інституцій, що зумовлює докорінне перетворення державного будівництва країни. Їх діяльність неможлива без функціонування незалежного й деполітизованого

органу, що покликаний захищати конституційно закріплені права та свободи людини й громадянина. Зокрема, у 1998 році до Конституції України було додано положення, які передбачали створення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Водночас правовий статус омбудсмана закріплено в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», у якому вказується, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини на постійній основі здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на всій території України, а також передбачений механізм реалізації його повноважень.

З огляду на положення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року [1] омбудсман із метою дотримання покладених на нього функцій наділений широким обсягом повноважень, зокрема:

- невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, іншими керівниками органів публічної влади та об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими й службовими особами;

- бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших колегіальних органів;

- звертатись до Конституційного Суду України з поданням тощо.

Також із метою більш ефективної діяльності щодо забезпечення парламентського контролю в певній сфері забезпечення прав і свобод людини й громадянина омбудсман наділений повноваженнями з призначення представника, який безпосередньо підкорюється Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та здійснює свою діяльність у межах делегованих йому повноважень, визначених завдань і функцій.

Зокрема, такі правові повноваження передбачені в статті 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України; організація діяльності й межі повноважень представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [1]. Як бачимо, омбудсман наділений широким колом повноважень, що дає йому змогу дотримувати, захищати гарантовані конституцією права й свободи кожного на території України, а права та свободи громадян України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини покликаний захищати незалежно від їх місця знаходження.

Однак існують випадки, коли забезпечення конституційних прав і свобод особи потребує особливої уваги. Так, проведення антитерористичної операції на Сході України та тимчасова окупація Автономної Республіки Крим призвели до виникнення за різними оцінками понад 1,7 мільйона осіб, які змушені покинути свої домівки в межах незалежної України. Внутрішньо переміщені особи з моменту переселення стикаються з різними проблемами, які не завжди можливо вирішити без використання правових засобів впливу з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Зазначена кількість внутрішньо переміщених осіб на території України була оприлюднена керівником Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Пан Б. Крикливоєнко у своїй доповіді розповідає про оцінку стану забезпечення в Україні прав людей з обмеженими можливостями, зокрема, після окупації Автономної Республіки Крим та розв'язання воєнного конфлікту. Варто зазначити, що така діяльність Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини сприяє забезпеченню правового статусу внутрішньо переміщених осіб шляхом донесення до міжнародної спільноти інформації про правове становище внутрішніх переселенців в Україні.

Також Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини займає активну позицію щодо нерозголошення конфіденційної інформації про осіб, які набули відповідним чином правового статусу внутрішньо переміщеної особи. Так, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло звернення про розголошення персональних даних внутрішньо переміщених осіб шляхом розміщення на інформаційних стендах відомостей про місце проживання 36 внутрішніх переселенців. Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений ВРУ з прав людини) у межах своїх повноважень звернувся до суду для захисту прав внутрішньо переміщених осіб. На підставі цього судом було розглянуто справу за фактом адміністративного правопорушення та притягнуто винних осіб до відповідальності (у вигляді накладення штрафу).

Важливе місце в забезпеченні адміністративних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб має дотримання прав неповнолітніх внутрішніх переселенців. Так, омбудсманом проаналізовано практику взяття на облік неповнолітніх внутрішніх переселенців, переміщення яких відбулось без супроводу законних представників, та встановлено низку випадків, коли територіальними органами соціального забезпечення здійснюється відмова щодо взяття на облік неповнолітніх переселенців, у зв'язку із чим маленькі громадяни України, які й так опинились у складній життєвій ситуації, залишаються без відповідного соціального захисту держави, на що було винесено подання.

Під час своєї діяльності Уповноважений ВРУ з прав людини звертає особливу увагу на стан соціального забезпечення внутрішніх переселенців. Адже до Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини надходять звернення громадян щодо неправомірності призначення єдиної банківської установи для здійснення виплат внутрішньо переміщеним особам. З огляду на положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 14 березня 2016 року № 167 встановлено, що з 1 травня 2016 року призначені внутрішньо переміщеним особам пенсії, усі види соціальної допомоги та компенсації, довчні державні стипендії, що здійснюються за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів, виплачуються через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України». У разі відмови такі виплати припиняються [2]. Це положення порушує право особи на незалежний вибір банківської установи, через яку особою буде реалізовано право на отримання соціального забезпечення. На підставі чого Уповноваженим ВРУ з прав людини було проведено зустріч із керівництвом АТ «Ощадбанк» та досягнуто домовленостей щодо здійснення як винятку обслуговування працівниками АТ «Ощадбанк» мало мобільних осіб із числа внутрішньо переміщених осіб шляхом виїзду за місцем їх проживання.

Неодноразово до Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини надходять звернення щодо потреби вирішення проблеми розрахунку виплати щомісячної адресної допомоги на проживання. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 року № 505 працездатні мають право на допомогу в розмірі 442 грн, непрацездатні – 884 грн, граничний розмір такої допомоги на родину – 2 400 грн [3]. Під час моніторингу зазначеної ситуації Уповноваженим ВРУ з прав людини було встановлено недосконалість методики розрахунку щомісячної адресної допомоги в разі непрацевлаштування працездатних членів сім'ї, що особливо негативно позначається на родинях, у складі яких є діти та непрацездатні особи. У зв'язку із цим до Міністерства соціальної політики України було направлено подання Уповноваженого ВРУ з прав людини щодо вдосконалення механізму визначення розміру щомісячної адресної допомоги сім'ям внутрішньо переміщених осіб. Міністерством соціальної політики України розроблено проект змін до Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, у якому, зокрема, пропонується підвищити розмір грошової допомоги на 21,5–146,9%. Однак Міністерством фінансів України проект змін не погоджено з посиланням на відсутність коштів.

Необхідно звернути увагу на співробітництво Уповноваженого ВРУ з прав людини з міжнародними й громадськими організаціями у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб, що істотно покращує їх адміністративно-правовий статус. Секретаріатом Уповноваженого ВРУ з прав людини спільно з Данською радою з питань біженців, проектом Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», «Прифронтна інспекція», громадською організацією «Фундація 101» проведено низку моніторингових візитів із метою дослідження потреб внутрішньо переміщених осіб.

Представниками Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини під час міжнародних зустрічей обговорюються ситуації з дотримання прав людини в державі, а також проблеми, що постали перед Україною у зв'язку з тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим і проведенням антитерористичної операції на Сході України. На підставі зустрічей сторони домовляються про надання Україні гуманітарної допомоги, а також розробляються й проводяться тренінги. Під час тренінгів учасники ознайомлюються з міжнародними стандартами забезпечення прав людини, вивчають шляхи подолання гендерної нерівності й дискримінації. Водночас представники Уповноваженого ВРУ з прав людини активно беруть участь у різних конференціях, форумах і круглих столах. На таких заходах обговорюються стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб, статистичні дані розселення переселенців в Україні, шляхи подолання виму-

шеної внутрішньої міграції, вирішуються завдання забезпечення правового статусу переселенців, розробляються пропозиції та рекомендації органам державної влади.

Висновки. Таким чином, інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини посідає досить важливе місце в забезпеченні адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб. З аналізу діяльності омбудсмена в цій сфері стає зрозуміло, що Уповноважений ВРУ з прав людини активно реалізовує свої повноваження щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Однак на підставі того ж аналізу діяльності омбудсмена необхідно зазначити, що той обсяг звернень і проблем, які існують у внутрішньо переміщених осіб, неможливо вирішити без збільшення штату як безпосередньо в Секретаріаті Уповноваженого ВРУ з прав людини, так і на місцях у різних куточках країни.

Список використаних джерел:

1. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

2. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2016 року № 167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>.

3. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>.

УДК 347.998.85

ПАНЧЕНКО М.А.

**ЕТАП БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ
У СФЕРІ ВСТАНОВЛЕНОГО ПОРЯДКУ УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВОМУ СУДІ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті досліджено особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління на етапі безпосереднього розгляду справи. Виявлено та проаналізовано недоліки законодавства про адміністративну відповідальність. Констатовано, що процесуальна «оснащеність» адміністративно-деліктного провадження явно недостатня. Цей факт особливо гостро проявляється на етапі безпосереднього розгляду судом справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Надано конкретні пропозиції щодо удосконалення Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: суд, адміністративне провадження, адміністративна відповідальність, судовий розгляд, адміністративні правопорушення, порядок управління, Кодекс України про адміністративні правопорушення.

В статье исследованы особенности судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок управления на этапе непосредственного рассмотрения дела. Выявлены и проанализированы недостатки законодательства об административной ответственности. Констатировано, что процессуальная «оснащенность» административно-деликтного производства явно недостаточна. Этот факт особенно остро проявляется на этапе непосредственного рассмотрения судом дел об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок управления. Представлены конкретные предложения по совершенствованию Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: суд, административное производство, административная ответственность, судебное разбирательство, административные правонарушения, порядок управления, Кодекс Украины об административных правонарушениях.

In the article the features of litigation cases on administrative offenses, encroaching on established management procedures during the direct examination of the case. Discovered and analyzed the shortcomings of the legislation on administrative responsibility. Stated that procedural "equipped" administrative tort proceedings is clearly insufficient. This fact appears particularly acute during direct examination by the court cases on administrative offenses, encroaching on the established order management. Specific suggestions for improving the Code of Ukraine on administrative offenses.

Key words: court administrative proceedings, administrative liability, proceedings, administrative offense, management, Code of Ukraine on administrative offenses.

Вступ. Адміністративні правопорушення й дотепер залишаються найбільш розповсюдженим негативним явищем у нашому суспільстві. Незважаючи на безперервні зміни адміністративно-деліктного законодавства та посилення адміністративної відповідальності, суттєвого зменшення кількості адміністративних правопорушень не спостерігається.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, знаходиться у компетенції широкого кола суб'єктів адміністративної

юрисдикції: суду, колегіальних органів, посадових осіб органів виконавчої влади тощо. У зв'язку з цим якнайшвидших змін та доповнень потребує адміністративно-деліктне законодавство в частині визначення специфічних особливостей порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління судовими органами.

Питання розгляду судами справ про адміністративні правопорушення не є новим для юридичної науки та тією чи іншою мірою знайшло своє вираження в працях таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, Л.С. Анохіна, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.О. Короед, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, Н.Г. Салищева, В.М. Скавронік, Ю.М. Старілов, О.П. Шергін, В.К. Шкарупа та інші.

У той же час, проблематика судового розгляду справ про адміністративні проступки, що посягають на встановлений порядок управління, потребує проведення подальших досліджень.

Постановка завдання. Таким чином, мета дослідження полягає в аналізі чинного адміністративно-деліктного законодавства України та визначенні проблем та перспектив судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління.

Результати дослідження. Етап розгляду справи про адміністративне правопорушення, безсумнівно, є найбільш значимим на однойменній стадії провадження у справах про адміністративні проступки. Вчені в галузі адміністративного права зазначають, що безпосередній розгляд справи є стрижнем провадження [1, с. 44], при якому доводиться вирішувати комплекс організаційних і процедурних процесуальних питань, без яких неможливо забезпечити соціальну ефективність в регулюванні відповідних правовідносин. Саме на етапі безпосереднього розгляду справи зумовлюється виконання завдань законодавства про адміністративні правопорушення і завдань провадження в таких справах, та від цього залежить не лише законність і обґрунтованість постановленого в ній рішення, а й авторитет того чи іншого суду (судді), зокрема і судової влади в Україні в цілому [2, с. 30].

У процесі безпосереднього розгляду справи вирішується цілий комплекс процедурно-процесуальних питань, які в перспективі забезпечують ефективність регулювання непростих у соціальному відношенні адміністративно-правових деліктних відносин. Саме на цьому етапі визначаються можливості або неможливість виконання завдань провадження. На даному етапі завершується процес пізнання факту протиправної поведінки особи, яка притягається до відповідальності, і всіх явищ, які її стосуються [3, с. 137].

Дійсно, від того, наскільки будуть дотримані суддею всі процедурні вимоги на даному етапі, великою мірою залежатиме правильність, обґрунтованість, законність прийнятого у справі рішення. І якщо помилки уповноважених посадових осіб, допущені на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення проти встановленого порядку управління та недоліки в діяльності судді на етапі підготовки справи до слухання нерідко можуть бути виправлені, то порушення, допущені на етапі розгляду справи мають найбільш істотне значення й дуже часто призводять до скасування рішення вищою інстанцією.

У процедурі розгляду справи про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління виразно проявляється взаємопроникнення та «конфлікт» судового та адміністративного режимів розгляду справ про адміністративні проступки. З одного боку, система органів, що реалізують юрисдикційні повноваження на цій стадії, об'єднує суддів і різні органи виконавчої влади; між елементами даної системи існують різнохарактерні взаємозв'язки, вони здійснюють в рамках даного провадження схожі функції з розгляду справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління, це їх об'єднує. Але саме на стадії розгляду справи виявляються різні режими здійснення цієї процедури, оскільки в одному випадку діє механізм виконавчої влади, в іншому – судової.

У першому випадку розгляд справи здійснюється органами (посадовими особами), для яких ця діяльність не є основною. До осіб, які здійснюють адміністративну юрисдикцію, не пред'являються жорсткі вимоги за освітнім рівнем, стажем роботи. Процесуальною основою розгляду справ виступає не тільки Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), але й відомчі нормативні акти, які часто містять керівні роз'яснення у сфері адміністративної юрисдикції. Процедура розгляду максимально спрощена, нерідко виявляються риси відомчої та корпоративної зацікавленості. Вищестояща посадова особа може за своєю ініціативою скасувати (змінити) винесену нижчестоящою посадовою особою постанову у справі про адміністративне правопорушення. «Процесуально-деліктні відносини в адміністративних органах

поки змушені співіснувати з відомчими службово-ієрархічними відносинами, діловодством, що, в свою чергу, чинить серйозний вплив на адміністративні органи» [4, с. 70].

У випадку розгляду справи суддею процесуальною основою юрисдикційної діяльності є, насамперед, нормативні акти вищої юридичної сили: Конституція України, КУпАП, Митний кодекс тощо. Відбувається ця діяльність у процесуальній формі та передбачає гарантії й можливості реалізації громадянами своїх процесуальних прав у цьому процесі, стримування «свавілля» адміністративної влади. Суддя професійно, на постійній основі покликаний здійснювати адміністративно-юрисдикційну діяльність, отримання ним статусу судді передбачає низку умов, які здатні забезпечити достатній рівень юридичної грамотності та незалежності.

При цьому в юридичній літературі справедливо зазначено, що, з одного боку, «основну масу справ про адміністративні правопорушення розглядають судді, з іншого боку, не створена повноцінна процесуальна форма розгляду даних справ, яка свідчить про те, що цим реалізується процесуально-правовий режим забезпечення законності та правового захисту» [5, с. 3].

На підтвердження цієї суттєвої прогалини у адміністративно-деліктному процесі П.П. Пилипчук зазначає, що здійснення правосуддя на високому рівні можливе лише за умов належного забезпечення суддів процесуальним законодавством. На жаль, досі так і не прийнято, зокрема, Кодексу про адміністративні правопорушення, внаслідок чого суди при здійсненні правосуддя керуються застарілими суперечливими та розбалансованими кодексами, що призводить до надмірної завантаженості суддів, тобто до прийняття неякісних судових рішень та порушення прав громадян [6, с. 13].

Безумовно, детальна регламентація цього етапу необхідна. Не можна забувати й про те, що суддя після прийняття справи про адміністративне правопорушення здійснює абсолютно іншу діяльність, ніж орган, що порушив провадження, оскільки суддею здійснюється правосуддя. Відбувається якісний стрибок з адміністративної у судово-деліктну юрисдикцію, а розвиток адміністративно-процесуальної форми набагато відстав від судочинства. Ця обставина й зумовлює особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління суддями місцевих загальних судів.

Суддя на даному етапі провадження вирішує комплекс завдань, пов'язаних із встановленням фактичних обставин справи. Другою групою завдань, яка тісно переплітається з першою, є створення умов для реалізації учасниками провадження наданих їм прав. Ці завдання настільки тісно взаємопов'язані та взаємозумовлені, що не можна говорити про те, що перший блок завдань має більше значення, аніж другий.

Попри загальні завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення, викладені у статті 245 КУпАП, суддя виконує низку специфічних завдань, які стосуються безпосередньо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Так, згідно зі статтею 279 КУпАП суддя (як і інший орган або посадова особа) зобов'язаний оголосити, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. Це так звані «підготовчі дії» на етапі розгляду справи.

Слід наголосити, що одне з найбільш проблематичних питань, які вирішуються у початковий момент розгляду по суті справи про адміністративне правопорушення проти встановленого порядку управління – це з'ясування причин неяви особи, що притягається до відповідальності, її законного представника. Це пов'язано із тим, що, на жаль, далеко не за всіма справами зазначеної категорії судді мають право застосовувати привід до осіб, які притягаються до відповідальності. Вивчивши практику розгляду таких справ, можна зробити висновок, що проблема дійсно існує, оскільки велика кількість постанов про накладення адміністративного стягнення скасовується саме з причини розгляду справи про адміністративне правопорушення за відсутності особи, яка притягається до відповідальності, без належної перевірки причин її неяви. В цьому контексті необхідним, на нашу думку, є дослідження норм процесуального законодавства, які регламентують процедуру здійснення належного повідомлення учасників процесу.

Нагадаємо, що чинними цивільним, кримінальним, адміністративним процесуальним законодавством чітко встановлено способи, засоби й форми виклику та повідомлення осіб про проведення судового засідання.

Наприклад, повідомлення сторін про час і місце розгляду цивільних справ проводиться відповідно до вимог статей 74 - 76 Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК) [7].

При цьому в матеріалах справи повинні бути належні докази такого повідомлення. Якщо відповідні докази відсутні, то відповідач не може вважатися повідомленим належним чином. Більше того, відповідач, місце проживання (перебування чи роботи) або місцезнаходження якого позивачеві невідоме, навіть після його звернення до адресного бюро та поліції, викликається в суд через оголошення у пресі. З опублікуванням оголошення відповідач вважається повідомленим про час і місце розгляду справи. При цьому друкований орган, в якому розміщуються відповідні оголошення, визначається в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Поняття та порядок здійснення повідомлення про виклик у кримінальному провадженні регулюється статтями 111, 135, 136 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) [8]. Так, належним підтвердженням отримання особою повістки про виклик (повідомлення) або ознайомлення з її (його) змістом іншим шляхом відповідно до ч. 3 ст. 111, ст. 136 КПК є розпис особи про отримання повістки (повідомлення), у тому числі на поштовому повідомленні, відеозапис вручення особі повістки (повідомлення), будь-які інші дані, що підтверджують факт вручення особі повістки про виклик (повідомлення) або ознайомлення з її (його) змістом, у тому числі підтвердження їх отримання особою відповідним листом електронної пошти, якщо повістка (повідомлення) була надіслана на адресу електронної пошти учасника.

У адміністративному судочинстві питання щодо належного сповіщення учасників адміністративного процесу вирішується у главі 3 – «Судові виклики і повідомлення» [9]. Зокрема, у статті 33 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) зазначається, що судовий виклик або судове повідомлення осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів здійснюється рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром із зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами, або шляхом надсилання тексту повістки, складеного відповідно до статті 34 КАС факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефонограмою, опублікуванням у друкованому засобі масової інформації.

Цікавою є норма щодо наслідків відмови від одержання повістки, викладених у статті 37 КАС. Так, у разі відмови адресата від одержання повістки особа, яка її доставляє, робить відповідну відмітку на повістці, засвідчує її власним підписом і негайно повертає до адміністративного суду. Особа, яка відмовилася одержати повістку, вважається такою, що її повідомлено про дату, час і місце судового засідання.

Таким чином, порядок та умови належного сповіщення учасників розгляду справи докладно регламентовані чинним процесуальним законодавством, чого не можна сказати про законодавство адміністративно-деліктне.

Ще одна проблема адміністративно-деліктного законодавства, яка безпосередньо пов'язана із вирішенням справ про адміністративні проступки проти встановленого порядку управління, полягає в тому, що статті КУпАП, присвячені процедурі судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, в структурному плані жодним чином не відмежовані від норм, присвячених розгляду цих справ органами адміністративної юрисдикції. Більше того, якщо в статті 279 КУпАП передбачено порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення (причому порядок загальний для суддів та адміністративно-юрисдикційних органів), то подальші особливості, які властиві діяльності суддів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, немов би «зім'яті» або взагалі не зазначені. Крім того, сама послідовність викладу процедури розгляду справи та винесення рішення також не відрізняється логічністю.

Незважаючи на те, що факт відправлення правосуддя судами у адміністративно-деліктному провадженні підтверджений не тільки науковцями, але й вищими судовими інстанціями [10], процедура судового розгляду справ про адміністративні правопорушення не відрізняється від аналогічної процедури розгляду та вирішення справ посадовими особами адміністративних юрисдикційних органів. Це, безсумнівно, свідчить про те, що КУпАП потребує внесення певних змін, оскільки така «узагальненість» процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, в умовах конституційного закріплення принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, не відповідає вимогам сьогодення.

Вбачається доцільним під час побудови глави 22 КУпАП структурно відмежувати процедуру судового розгляду справ про адміністративні правопорушення від процедури їх розгляду іншими органами (посадовими особами), а також детально регламентувати судову процедуру розгляду справи та закріпити принципи діяльності суддів у провадженні в справах про адміністративні проступки.

Важливим засобом, що дозволяє ефективно доводити власні судження в процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення в суді першої та наступних інстанцій, є прото-

кол судового засідання. Однак істотним недоліком КУпАП слід визнати відсутність вказівки на обов'язкове ведення протоколу при розгляді справи про адміністративне правопорушення одноособовим органом адміністративної юрисдикції. Такий обов'язок передбачений лише під час розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом (ст. 281 КУпАП).

На необхідності передбачити ведення протоколу розгляду справи в процесі розробки нового КУпАП наполягають І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський [11, с. 211]. Слід зазначити, що в судовій практиці протоколи судових засідань ведуться в основному у справах про корупційні правопорушення і порушення митних правил, які розглядаються за участю особи, яка притягається до відповідальності чи викликаних до суду свідків [12, с. 13].

Водночас, ведення протоколу судового засідання у справах про адміністративні проступки визнається Верховним Судом України доцільним, коли порушник заперечує факт проступку або оспорує обставини його вчинення, коли необхідно допитати потерпілого, свідків, витребувати додаткові матеріали [13, с. 7].

Насправді, в ході судового розгляду справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління здійснюється велика кількість процесуальних дій, пов'язаних із допитом свідків, витребуванням пояснень, заявленнями клопотань, наданням усних пояснень учасників провадження. Всі відомості, отримані в ході розгляду справи, обсяг яких інколи доволі значний, не можуть бути зафіксовані суддею у процесуальному порядку. До того ж, під час перегляду постанов про накладення адміністративних стягнень саме протокол судового засідання є основним джерелом доказів процесуальних порушень.

На думку автора, відсутність законодавчо закріпленого обов'язку ведення протоколу судового засідання під час розгляду справи про адміністративне правопорушення одноособовим органом ускладнює роботу суб'єкта судової юрисдикції і може спричинити істотне порушення прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Аналіз практики розгляду судами справ про адміністративні проступки проти встановленого порядку управління дає підстави для висновку, що, як правило, протоколи судових засідань ведуться у випадках розгляду справ про правопорушення, пов'язані із невиконанням законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади. Пояснюється це тим, що такі справи доволі об'ємні за кількістю досліджуваних в процесі матеріалів і сфера дослідження об'єктивної сторони в цих справах також досить специфічна.

Також не вирішеною залишається проблема визначення процесуального статусу посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення та її участі у судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Практика показує, що посадова особа, яка склала протокол, може бути залученою до розгляду справи, проте її участь не є обов'язковою. До того ж, КУпАП не передбачає, що відповідний орган виконавчої влади, який направив матеріали по справі про адміністративне правопорушення до суду, повідомляється про час і місце слухання. Отже, не забезпечена його можливість підтримувати доводи, наведені в протоколі, давати пояснення за обставинами справи, заявляти клопотання, подавати додаткові докази, оскаржувати прийняте судом рішення.

Дійсно, посадова особа, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, не є учасником розгляду справи і викликається в судове засідання лише в разі потреби. Більше того, в КУпАП не зазначається, в якому статусі дана особа викликається в судове засідання. На практиці посадові особи допитуються в процесі розгляду справи за правилами допиту свідків. Думається, що статус посадової особи, яка порушила провадження у справі про адміністративне правопорушення, як суб'єкта адміністративної юрисдикції, передбачає таку мету її діяльності, як реалізація завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення. Для органу, який ініціював складання протоколу це, передусім, притягнення винних у вчиненні правопорушення осіб до адміністративної відповідальності, що має бути підкріплено достатніми процесуальними засобами й, насамперед, наданням достатніх повноважень.

Таким чином, законодавець, створивши подібну прогалину в КУпАП, підірвав саму можливість змагальності процесу. Фактично суддя змушений займатися збором та наданням доказів, підтриманням доводів, викладених у протоколі, тобто виконувати функції, які йому не властиві, які суперечать самій суті правосуддя.

За результатами розгляду справи по суті і з'ясування всіх обставин, які входять до предмету доказування, суд приймає рішення, тобто виносить постанову по справі, таким чином, на думку Кузьменка О.В., фіксує у встановленій процесуальними нормами формі результати розгляду справи [14, с. 254].

За загальним правилом, викладеним у статті 285 КУпАП, постанова у справі про адміністративне правопорушення оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Незважаючи на те, що законодавець немов би чітко визначив момент оголошення постанови по справі про адміністративне правопорушення, на нашу думку, деякі змістовні невизначеності ст. 285 КУпАП потребують відповідного тлумачення.

По-перше, як розуміти словосполучення «закінчення розгляду справи»? У ст. 279 КУпАП визначається порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, детально описуються всі дії особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення, від моменту оголошення особи, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, до здійснення в разі потреби інших процесуальних дій. Вважаємо за доцільне віднести до переліку інших процесуальних дій, наприклад, проведення експертизи, вилучення документів, внесення пропозицій до усунення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення тощо.

Більш складна ситуація спостерігається під час судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, оскільки інші галузі процесуального законодавства дещо по-іншому регулюють порядок винесення рішення по справі (ст.ст. 195-196 ЦПК; ст.ст. 82, 82-1 ГПК; ст.ст. 366, 367 КПК; ст.ст. 153, 154 КАС).

Таким чином, формулювання законоположення про вихід суду для ухвалення рішення і про таємницю нарадчої кімнати в різних галузях права дещо відрізняються, але по суті є тотожними, оскільки закріплюють одну ідею [15, с. 33].

Не вважаючи принцип таємниці нарадчої кімнати зайвою формальністю, А.В. Новіков обґрунтовує свою позицію так: «Дане правило являє собою елемент змісту таких принципів правосуддя, як незалежність суддів, неупереджене вирішення спорів, повний, об'єктивний, всебічний і своєчасний розгляд справи. Зазначені принципи передбачають прийняття рішень, заснованих на вільній оцінці зібраних і поданих сторонами доказів. Умови нарадчої кімнати виключають ситуацію, при якій над суддею буде хтось стояти, схилити до прийняття вигідного для себе рішення або просто відволікати від вдумливого його прийняття» [16, с. 20].

Слід зазначити, що прогалини в КУпАП існують також і в регламентації питань, пов'язаних із винесенням рішення й закріпленням його процесуальних властивостей. Напевно, обумовлено це тим, що в одному процесуальному порядку врегульовано розгляд справ судами і всіма іншими уповноваженими органами (посадовими особами).

Ще один суттєвий недолік, пов'язаний із прийняттям рішення у справі про адміністративні порушення порядку управління, полягає у відсутності в КУпАП норми, яка б встановлювала преюдиційність такого рішення. Наприклад, у статті 90 КПК України визначено преюдиційну силу винесеного судом рішення, тобто обставини, встановлені вироком, який набрав законної сили, визнаються судом, прокурором, слідчим без додаткової перевірки, якщо ці обставини не викликають сумнівів у суду. У ст. 61 ЦПК України зазначається, що обставини, встановлені судовим рішенням у цивільній, господарській або адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. Аналогічне правило закріплене також і в статті 255 КАС України.

Оскільки в КУпАП подібна вказівка відсутня, немає достатніх підстав говорити про таку важливу ознаку, властиву судовому акту, як преюдиціальне значення судового рішення, що набуло чинності. Таким чином, в КУпАП не закріплені ознаки, які повинні бути притаманні кожному підсумковому судовому акту.

Не міститься в КУпАП і вказівки на винесення постанови «Іменем України» за результатами розгляду справи. Її відсутність – елемент, скоріше, формальний, але характеризує ставлення законодавця до підсумкового акту, що приймається за результатами судового розгляду справи. У будь-якому випадку, постанова, що приймається за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення, є актом правосуддя, оскільки вона винесена суддею в процесі розгляду справи в спеціальній формі, властивій саме правосуддю.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що процесуальна «оснащеність» адміністративно-деліктного провадження явно недостатня. Цей факт особливо гостро проявляється на етапі безпосереднього розгляду судом справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління.

Аналізуючи стан законодавства України про адміністративні правопорушення та адміністративну відповідальність, слід констатувати, що наразі назріла нагальна необхідність прове-

дня якості його кодифікації, тобто реалізації положень статті 2 КУпАП. Крім того, серйозною проблемою побудови КУпАП є його архітектоніка, яка проявляється в тому, що законодавство про адміністративні правопорушення включає правові норми двох самостійних галузей права – адміністративного та адміністративно-процесуального, що призводить до значного змістовного переважання Кодексу.

Список використаних джерел:

1. Чкареули Циала. Делопроизводство административного проступка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права, история политических и правовых учений, конституционное, административное и таможенное право, международное право» / Чкареули Циала. – Тбилиси, 2002. – 74 с.
2. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М.Я. Масленников. – Воронеж, 1990. – 208 с.
3. Бородин І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : [монографія] / І.Л. Бородин. – К. : Алерта, 2007. – 184 с., С. 136–137.
4. Хазанов С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 69-80.
5. Стариков Ю.Н. Административное право России: к вопросу о необходимости разработки новых концепций развития // Административное право и процесс. – 2004. – № 1. – С. 2-5.
6. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 червня 2005 року № 8 // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 6 (58). – С. 10–13.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
9. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
10. Забезпечення єдності судової практики – основна місія Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/3941F82A206C8B09C22574030029A81B?CollapseView&Count=500&OpenDocument&RestrictToCategory=3941F82A206C8B09C22574030029A81B>
11. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: [навч. посібник] / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
12. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 червня 2005 року № 8 // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 6 (58). – С. 10–13.
13. Про судову практику у справах про хуліганство : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 року № 10 // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 2 (78). – С. 4–7.
14. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / [О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій] ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
15. Кузьменко В.В. Особливості постановлення судом рішень у справах про адміністративні правопорушення / В.В. Кузьменко // Вісник вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2013. – № 2. – С. 32-35.
16. Новиков А.В. Нужна ли совещательная комната для вынесения постановления по делам об административных правонарушениях? // Российский судья. – 2013. – № 2. – С. 18-22.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ ОСІБ, ЯКИХ ПРИТЯГНУТО ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України визначено можливі шляхи вдосконалення відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності. Зазначено, що зміст відновного правосуддя зводиться до примирення потерпілого з обвинуваченим, припинення самого конфлікту шляхом взаємного вибачення, каяття у вчиненому, усвідомлення юридичної відповідальності за вчинене протиправне діяння та обов'язку відшкодування нанесеної потерпілому фізичної, моральної та матеріальної шкоди.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, вдосконалення, права, адміністративна відповідальність.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены возможные пути совершенствования восстановления нарушенных прав лиц, привлеченных к административной ответственности. Отмечено, что содержание восстановительного правосудия сводится к примирению потерпевшего с обвиняемым, прекращению самого конфликта путем взаимного прощения, раскаяния в содеянном, осознания юридической ответственности за совершенное противоправное деяние и обязанности возмещения нанесенного потерпевшему физического, морального и материального ущерба.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, совершенствование, права, административная ответственность.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, possible ways of improving the restoration of violated rights of persons who are brought to administrative responsibility are determined. It is noted that the content of restorative justice is reduced to the reconciliation of the victim with the accused, the termination of the conflict itself by mutual apologies, repentance in the committed, awareness of legal responsibility for the committed unlawful act and the obligation to compensate the injured person for physical, moral and material damage.

Key words: *normative-legal act, improvement, rights, administrative responsibility.*

Вступ. Інститут відновлення порушених прав є на сьогодні малодослідженим, особливо у рамках адміністративного права. Більш прийнятним це питання є для цивільного права, де мова йде про відновлення порушених майнових прав, відновлення прав на втрачені цінні папери на пред'явника і векселі та ряд інших. Якщо ж ми говоримо про порушення прав у контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення, то акцентується увага у більшій мірі на процедурі оскарження рішень та дій органів виконавчої влади, що не є одним і тим самим із процедурою відновлення. Адже оскарженню передують порушення прав особи неправомірними діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, проте саме порушене (втрачене) право не відновлюється. У більшості випадків особи, які оскаржують у судовому порядку дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, ставлять питання лише про визнання незаконними та скасування певних рішень, визнання незаконними дій чи бездіяльності або зобов'язання вчинити певні вчинки. У той же час, лише в одиничних випадках суб'єкти оскарження ставлять вимогу щодо відшкодування шкоди, спричиненої такими неправомірними рішеннями.

Постановка проблеми. Метою статті є визначення шляхів вдосконалення відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності.

Дослідженню окремих питань відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності присвячували увагу: Ю.М. Андреев, А.П. Сергеев, Р.О. Стефанчук, Г.П. Тимченко, О.А. Кузнецова, О.В. Дзера, І.О. Дзера, І.А. Бірюков, Ю.О. Заїка, З.В. Ромовська, Є.О. Харитонов, О.О. Підпригора та багато інших. Однак, єдиного комплексного дослідження, присвяченого визначенню шляхів вдосконалення відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, так проведено і не було.

Результати дослідження. У країнах Європейського Союзу та інших державах, де на високому рівні реально знаходяться права людини, за кожне підтвержене порушення прав настає: реституція – відновлення становища, яке існувало до порушення, компенсація шкоди – майнової та моральної, реабілітація особи, чий права порушено – медичні, соціальні послуги. Останнє може полягати у скеруванні людини до санаторію, проходження курсу роботи з психологом тощо, сатисфакція (задоволення державою-правопорушницею правомірних нематеріальних вимог особи, чий права порушено, принесення публічного вибачення, притягнення порушника до відповідальності) [1].

З цього варто констатувати той факт, що насправді, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення у ситуації відновлення її порушених прав залишається незахищеною, хоча такою, що притягувалась до адміністративної відповідальності вона залишається лише впродовж року (за умови не вчинення нового адміністративного проступку впродовж зазначеного терміну). Після того як пройшов рік з дня закінчення виконання стягнення і особа не вчинила нового адміністративного правопорушення, вона вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Але за цих обставин втрачені права автоматично не відновлюються. Тому питання відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності набуває на сьогодні все більшої актуальності та зацікавленості як з боку наукової спільноти, так і самих правоохоронців, адже для кожного суб'єкта має бути вироблений та закріплений чіткий алгоритм дій у разі виникнення таких ситуацій. Крім того, у теорії адміністративного права є таке поняття як зворотна дія закону. Мається на увазі та ситуація, коли, наприклад, приймаються положення, які пом'якшують відповідальність особи, або взагалі звільняють її від відповідальності. У такому випадку закон має зворотню дію у часі. Тому може виникнути питання, як же будуть відновлені права особи, щодо якої було застосовано, наприклад, адміністративне стягнення у вигляді конфіскації майна, яке потім було знищено, або оплатного вилучення майна, яке було реалізоване тощо.

Міжнародна практика показує нам, що надання захисту та допомоги є третім стовпом відповідальності поліції (поряд із підтриманням громадського порядку, запобіганням та розслідуванням справ), але дуже часто це ігнорується або розглядається як другорядний обов'язок. Однак всі три категорії обов'язків дуже тісно пов'язані між собою, та у довгостроковому плані не можна виконати одного обов'язку без реалізації інших. Навіть більше, надання захисту та допомоги особам, які цього потребують, становить найважливішу частину обов'язків держави відповідно до міжнародного права прав людини стосовно тих, хто цього потребує найбільше, зокрема, обов'язок захищати і забезпечувати здійснення прав людини, незалежно від її соціального статусу зокрема [2, с. 227].

Певна річ, що найбільш значними повноваженнями у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, є повноваження співробітників правоохоронних органів здійснювати адміністративний арешт та адміністративне затримання, особистий обшук та обшук речей, вилучення речей та документів, а також застосовувати силу та вогнепальну зброю у випадках, визначених чинним законодавством. Передбачається, що всі ці повноваження будуть здійснюватися при належній повазі права (законності) та додаткових принципів, які повинні регулювати всю діяльність органів державної влади, тобто необхідності, пропорційності та підзвітності. Коли ж ці правові рамки навмисно порушуються при здійсненні державних повноважень (наприклад, у результаті неправомірної поведінки уповноважених осіб до особи, щодо якої здійснюється провадження, або в особистих інтересах, або з метою отримати особисту вигоду), поведінка представника держави може кваліфікуватися як зловживання владою. Навіть, якщо така поведінка не становить злочину відповідно до кримінального законодавства, воно може мати серйозні негативні наслідки для особи, яка притягується до адміністративної відповідальності та для суспільства у цілому.

На міжнародному рівні цілий ряд положень договорів створюють обов'язки, які держави-учасниці повинні виконувати відповідно до норм міжнародного права. Ці обов'язки стосуються прав і становища жертв зловживання владою. Так, у Міжнародному пакті про громадські

та політичні права, наприклад, ці положення встановлюють: право кожної особи, чії права або свободи були порушені, на «забезпечення всякій особі, права і свободи якої, визнані в Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні» (ст. 2 (3) (а)); уповноважені особи повинні «забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту (ст. 2 (3) (b)); обов'язок забезпечувати застосування компетентними органами засобів правового захисту, коли вони надаються (ст. 2 (3) (c)); право кожного, хто був жертвою незаконного арешту чи тримання під вартою на компенсацію, якій надано позовної сили (ст. 9 (5)); право кожної особи, яка зазнала покарання у результаті судової, зокрема адміністративної помилки, на отримання компенсації згідно з законом (ст. 14 (6)) [3]. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (Резолюція 2200А [XXI], 16 грудня 1966 року) надає Комітету з прав людини, заснованому відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, повноваження отримувати і розглядати звернення від осіб, заявляють, що стали жертвами порушень будь-яких закріплених у Пакті прав (Преамбула).

Декларація основних принципів правосуддя передбачає більш всебічний захист прав жертв зловживання владою, концентруючи увагу на певних конкретних заходах, які повинні застосовуватися. Вона дає загальну рекомендацію державам забороняти зловживання владою на рівні національного законодавства і передбачати засоби захисту для жертв подібних зловживань, включаючи «реституцію і/або компенсацію і необхідну матеріальну, медичну, психологічну та соціальну допомогу та підтримку» (ст. 19) [4]. Але на вітчизняному законодавчому рівні інститут реституції застосовується у цивільному праві щодо недійсних угод, щодо поновлення порушених майнових прав, приведення їх до стану, що існував на момент вчинення дії, якою заподіяно шкоди, тобто повернення або відновлення матеріальних цінностей у натурі – тих же самих, або подібних, або речей такої самої вартості. Якщо їх неможливо повернути у натурі, то відшкодовується їх вартість у грошах [5]. Відтак положення реституції мають досить вузьку сферу застосування. Тому норми зазначеного міжнародного документа щодо осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, повністю ми фактично не можемо застосувати, а лише у частині компенсації.

Проведений аналіз показав нам, що інститут відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, на сьогодні не розроблений у нашій державі. Зокрема, це питання не обмежується виключно рамками адміністративного права, оскільки неабияке значення для відновлення порушених справ відведено адміністративному судочинству, яке перебуває у нерозривній єдності з правами, свободами та законними інтересами людини і громадянина та повноваженнями органів державної влади. Враховуючи викладене, пропонуємо зупинитися на таких аспектах: 1) підставах відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності; 2) органах, уповноважених на здійснення провадження по відновленню порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності; 3) відновному провадженні у справах про адміністративні правопорушення; 4) нормативному врегулюванні інституту відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності.

Що стосується першого питання – підстави відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, то у даному випадку варто зазначити, що підставами відновлення можуть бути такі: якщо невинуватість особи, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, було доведено у встановленому законом порядку (враховуючи інститут міжнародного захисту прав людини); скасування акту, яким встановлювалася адміністративна відповідальність; видання акту амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; у порядку відновного провадження у справах про адміністративні правопорушення (мова про яке піде нижче).

Органом, який уповноважений на здійснення провадження по відновленню порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, має бути тільки суд. Обумовлено це тим, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Відповідно суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6]. Якщо

передавати такі повноваження ще до якогось з органів державної влади, можуть виникнути підстави для подальшого розвитку корупційних та бюрократичних проявів, що тільки ускладнить становище особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Порядок звернення до адміністративного суду з метою відновлення порушених прав, а також процедура розгляду таких справ судами мають бути прописані у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Більш детально, а саме у рамках відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, хотілося б зупинитися на відновному провадженні. Філософ права Конрад Врунк зазначає, що у теорії відплата й відновлення можуть не бути протилежними полюсами, як ми це уявляємо [7]. На його думку, вони мають багато спільних рис. Найголовнішою метою обох підходів є відновлення і захист за принципом зворотності, але вони різняться у своїх баченнях того, що саме може найефективніше встановити рівновагу. Що мається на увазі – пропонується розглянутим процес, дуже схожий на медіацію, коли особі пропонується на договірних засадах відшкодувати заподіяну правопорушенням шкоду, при цьому стягнення як таке не буде застосоване до порушника. У результаті справу буде закрито у порядку відновного провадження, проте строки давності вчиненого правопорушення мають бути дотримані. Тому, якщо особа впродовж року вчинить нове правопорушення, до неї має бути застосоване адміністративне стягнення, передбачене чинним адміністративним законодавством за повторність (тобто кваліфікуюча обставина) та буде виключене повторне відновне провадження.

З правової точки зору для обґрунтування запропонованого варіанту розгляду справи про адміністративне правопорушення, звернемося до наступних джерел: одним із завдань «Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до Європейських стандартів», затвердженої Указом Президента України 10 травня 2006 р. є створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів. А вже доступність до правосуддя не виключає можливості для особи вирішити свій спір у позасудовому порядку. Держава повинна сприяти розвитку таких недержавних інституцій, як третейські суди, посередники (медіатори) тощо, які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду [8]. Тобто передбачається запровадження позитивного досвіду демократичних держав щодо реституційного правосуддя, яке полягає не у покаранні особи, а у примиренні обвинуваченого і потерпілого за участю посередника (медіатора) і/або у відшкодуванні потерпілому завданої матеріальної та моральної шкоди. Способом вирішення цих проблем названа медіація – діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно самими учасниками.

У цьому контексті слід зазначити, що відновне правосуддя широко застосовується як у США, так і серед Європейських країн, а саме: у Чехії, Польщі, Бельгії, Великій Британії, Австрії, Фінляндії та ін. Досвід цих країн підтверджує високу результативність медіації з точки зору виконання угод про примирення між потерпілим і обвинуваченим та запобігання вчинення нових проступків [9, с. 111].

Зміст відновного правосуддя у контексті викладеного зводиться до примирення потерпілого з обвинуваченим, припинення самого конфлікту шляхом взаємного вибачення, каяття у вчиненому, усвідомлення юридичної відповідальності за вчинене протиправне діяння і обов'язку відшкодування нанесеної потерпілому фізичної, моральної та матеріальної шкоди.

Що стосується доцільності утворення інституту медіації у рамках адміністративного провадження, то, на нашу думку, це не раціонально, враховуючи характер адміністративних правопорушень. Найбільш оптимальним варіантом вбачається у процесі розгляду справи з'ясувати, чи є в осіб бажання вирішити справу у порядку відновного провадження. Якщо такого бажання одна зі сторін не виявить, розгляд справи має здійснюватися у встановленому законом порядку та до особи буде застосоване адміністративне стягнення.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що потреба у нормативному врегулюванні інституту відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, є актуальною та такою, що потребує якнайшвидшого вирішення. Враховуючи викладене, пропонуємо внести наступні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення:

1. у розділі IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення» доповнити главу 18 «Основні положення» такими статтями:

а) 253-1 «Особливості відновного провадження» в якій зазначити, що відновним провадженням – є процедура розгляду справи у суді, у ході якої особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, та особа, якій правопорушенням завдано шкоду, доходять взаємної згоди про її відшкодування або компенсацію. Як особливість пропонуємо виділити ту обставину,

що адміністративне стягнення до особи у порядку відновного провадження не накладається, а справа закривається за вказаною підставою («у порядку відновного провадження»);

б) 253-2 «Умови застосування відновного провадження» – у цій статті варто буде відобразити увесь перелік адміністративних правопорушень, по яких можна буде здійснювати відновне провадження. Переважно це будуть правопорушення із матеріальним складом, оскільки вони передбачають наявність шкоди. Правопорушення із формальним складом варто виключити із переліку тих, які можуть розглядатися за вказаною процедурою, адже шкода у такому випадку, у переважній своїй більшості, завдається суспільству та державі, а не конкретній особі;

в) 253-3 «Порядок здійснення відновного провадження». Стаття має бути спрямована на висвітлення процедури реалізації відновного провадження: як має діяти суд; яке рішення може прийняти; хто є учасниками провадження тощо;

г) у розділі IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення» доповнити главу 21 «Особи, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення» статтею 268-1 «Відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності», в якій зазначити: а) підстави відновлення порушених прав (які ми перерахували вище); б) органи, які уповноважені здійснювати розгляд справи про відновлення порушених прав та в) порядок розгляду такої справи.

Список використаних джерел:

1. Бондаренко В. Якщо влада завдала шкоди: чи вимагати відшкодування? / В. Бондаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.volynnews.com/news/authority/yakshcho-vlada-zavdala-shkody-chy-vymahaty-vidshkoduvannia/>

2. Служить и защищать. Права человека и гуманитарное право для сил безопасности и правопорядка. Справочное издание. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.icrc.org/tu/download/file/.../0698_005_to_serve_and_to_protect_2015.pdf

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16 груд. 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

4. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью : Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_114

5. Морозов Є. ВСУ: Реституція та/або віндикація при визнанні правочинів недійсними / Є. Морозов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/emorozov/article/22689.aspx>

6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2016. – № 31. – Ст. 545.

7. Говард Зер. Зміна об'єктива: новий погляд на злочин та правосуддя / Зер Говард ; пер. з англ. М. Яковлева. – Київ, 2004. – 224 с.

8. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 трав. 2006 року № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/361/2006/print1455222654843981>

9. Семерак О.С. Відновне правосуддя в Україні в контексті нового кримінального процесуального кодексу України / О.С. Семерак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія ПРАВО. Випуск 28. Том 3. – С. 110–114.

УДК 342.97:37.078

ПОЛОВЧЕНЯ А.Б.

**АДМІНІСТРАТИВНІ ОBOB'ЯЗКИ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ
У СФЕРІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено адміністративні обов'язки громадських об'єднань у сфері освіти та здійснено їх класифікацію за критерієм поділу на загальноправові та спеціальні. Проаналізовано статутні документи громадських об'єднань у сфері освіти щодо закріплення у них адміністративних обов'язків.

Ключові слова: громадські об'єднання, адміністративно-правовий статус, адміністративна правосуб'єктність, адміністративні обов'язки, класифікація.

В статье исследованы административные обязанности общественных объединений в сфере образования и осуществлена их классификация по критерию разделения на общеправовые и специальные. Проанализированы уставные документы общественных объединений в сфере образования по признаку закрепления в них административных обязанностей.

Ключевые слова: общественные объединения, административно-правовой статус, административная правосубъектность, административные обязанности, классификация.

In the article the administrative duties of public associations in the sphere of education are investigated and their classification according to the criterion of division into general law and special ones is carried out. The statutory documents of public associations in the field of education concerning the assignment of administrative duties in them are analyzed.

Key words: public associations, administrative-legal status, administrative personality, administrative duties, classification.

Вступ. Сучасні політичні та соціально-економічні перетворення в Україні ставлять нові завдання перед системою освіти. Саме тому наша держава визначила нову стратегію реформування освіти, яка орієнтована на систему державно-громадського управління освітою, з огляду на це адміністративно-правовий статус громадських об'єднань у сфері освіти набуває якісно нового значення.

Проблемі визначення суб'єктів адміністративного права присвячено багато наукових праць науковців: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Галунька, В.К. Колпакова, О.В. Кузьмєко, Є.В. Курінного, С.Г. Стеценка та ін. Але на сьогодні можемо констатувати, що в адміністративно-правовій науці питання адміністративно-правового статусу саме громадських організацій у сфері освіти є недостатньо дослідженими та потребують комплексного та всебічного їх аналізу, з огляду на те, що в освітній сфері триває процес реформування.

Постановка завдання. Отже, метою статті є аналіз адміністративних обов'язків громадських об'єднань у сфері освіти, які є невіддільним елементом адміністративного статусу, поряд із правами та відповідальністю.

Результати дослідження. Адміністративне право характеризується досить великою кількістю суб'єктів, серед яких окремо можна виділити громадські об'єднання у сфері освіти. В.В. Галунько вважає, що суб'єктами адміністративного права можуть бути індивідуальні та колективні суб'єкти (серед яких він виділяє також і громадські об'єднання) [6, с. 121].

Визначення громадського об'єднання міститься у Законі України «Про громадські об'єднання». Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [3].

© ПОЛОВЧЕНЯ А.Б. – здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

Виходячи з предмета нашого дослідження, слід окремо зауважити, що адміністративно-правовий статус громадського об'єднання у сфері освіти тісно пов'язаний з його адміністративною правосуб'єктністю, під якою у юридичній науці розуміється здатність мати права і обов'язки у сфері публічного управління, а також здатність надати права реалізовувати і виконувати покладені обов'язки [11, с. 30].

На підтвердження цієї думки Т. Коломоєць та П. Лютіков вказують, що адміністративно-правосуб'єктність є основним, базовим елементом адміністративно-правового статусу особи. Саме вона зумовлює можливість юридичної особи бути учасником адміністративних правовідносин та визначає обсяг її прав та обов'язків [7, с. 385].

Разом з тим, наводячи авторську дефініцію «адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб», вчені вказують на здатність юридичної особи мати закріплені адміністративно-правовими нормами суб'єктивні права та суб'єктивні обов'язки, а також здатність своїми діями набувати та реалізовувати права, створювати для себе або інших суб'єктів обов'язки та здатність юридичної особи нести за порушення адміністративно-правових норм адміністративну відповідальність, які (здатності) можуть змінюватись під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів і умов [7, с. 385].

Таким чином, можемо визначити, що поряд із правами, окремим елементом адміністративно-правового статусу громадських об'єднань у сфері освіти є їх адміністративні обов'язки. Саме адміністративні обов'язки, які не існують відокремлено, а кореспондують з іншими елементами адміністративного статусу, такими як права і відповідальність, є предметом нашого аналізу.

Вважаємо, що обов'язки громадських об'єднань поділяються на загальноправові та спеціальні, які у свою чергу залежать від того, чи має громадське об'єднання статус юридичної особи чи функціонує без такого статусу. Крім цього, на перелік обов'язків громадських об'єднань впливає їх належність до певної сфери, а також наявність цілей, передбачених у статутних документах, які визначають характер їх діяльності.

Щодо адміністративних обов'язків громадського об'єднання, у тому числі і у сфері освіти, то головним із них є обов'язок їх державної реєстрації у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів [4]. Тобто обов'язок державної реєстрації, передбачений ч. 8 ст. 8 Закону України «Про громадські об'єднання» [3], є імперативною нормою, оскільки його порушення має наслідком ситуацію, коли громадське об'єднання не вважається утвореним.

У ст. 23 Закону України «Про громадські об'єднання» окреслено перелік обов'язків громадського об'єднання, до яких віднесені: зобов'язання подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання коштів відповідно до закону; зобов'язання вести бухгалтерський облік, фінансову та статистичну звітність, бути зареєстрованими в органах доходів і зборів та сплачувати до бюджету обов'язкові платежі відповідно до закону; зобов'язання зберігати правоустановчі документи, документи, в яких міститься інформація про діяльність, яка здійснена відповідно до мети (цілей) та завдань; зобов'язання зберігати і регулярно оновлювати інформацію, достатню для ідентифікації згідно з вимогами закону кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) громадського об'єднання, а також надавати її державному реєстратору у випадках та в обсязі, передбачених законом; зобов'язання готувати річні фінансові звіти із зазначенням детального аналізу доходів і витрат; зобов'язання здійснювати заходи контролю, щоб забезпечити зарахування і витрачання повністю всіх коштів у спосіб, що узгоджується з цілями та завданнями заявленої діяльності громадського об'єднання; зобов'язання забезпечити ведення обліку та зберігання не менше п'яти років усіх необхідних облікових документів стосовно внутрішніх та міжнародних операцій, а також інформації про державну фінансову підтримку та надавати її компетентним державним органам на відповідний запит, а також в інших випадках, передбачених законодавством [3].

Таким чином, із всього масиву обов'язків, ми вважаємо за доцільне дослідити загальноправові та спеціальні. На нашу думку, загальноправовим обов'язком є зобов'язання громадських об'єднань використовувати своє майно для досягнення статутних цілей, а також для оплати праці та соціальних заходів. Крім цього, на громадські об'єднання поширюються загальноправові обов'язки, пов'язані з: оплатою та охороною праці; сплатою податків, єдиного соціального внеску; захистом права власності та інших речових прав; відновленням платоспроможності і банкрутства; фінансовим і валютним регулюванням.

Спеціальні обов'язки, на нашу думку, виникають у тому випадку, коли громадські об'єднання різняться за статусом, за сферою діяльності, а також за статутними цілями. Отже, гро-

мадські об'єднання, у т.ч. ті, які не мають статусу юридичних осіб, зобов'язані: додержуватися обмежень щодо мети (цілей) і дій, встановлених Конституцією [1] і ст. 4 Закону «Про громадські об'єднання»; інформувати громадськість про свою мету (цілі) та діяльність; надавати своїм учасникам вільний доступ до інформації про свою діяльність та звітів; повідомляти органи реєстрації про зміну мети (цілей) та складу керівних органів [3]

У той час як громадські об'єднання зі статусом юридичної особи зобов'язані, зокрема: вести бухгалтерський облік, фінансову та статистичну звітність; оприлюднювати дані про державну фінансову підтримку та її цільове використання; підтверджувати всеукраїнський статус (як правило, з метою одержання державної фінансової підтримки); передавати свої активи у випадку ліквідації іншим громадським об'єднанням або у дохід бюджету.

Щодо обов'язків громадських об'єднань у сфері освіти, то вони здебільшого випливають зі статутних цілей таких об'єднань. Наприклад, аналізуючи статутні документи освітніх громадських об'єднань, ми доходимо висновку, що в основному такі цілі пов'язані зі сприянням розвитку освіти в Україні, задоволенням та захистом спільних інтересів членів громадських об'єднань, створенням освітнього простору для формування культури прав людини та толерантності, взаємодією навчальних закладів та організацій громадянського суспільства задля розвитку освіти тощо [8], [9], [10].

Але, виходячи із того, що суб'єкти адміністративного права у сфері освіти мають повноваження щодо нагляду і контролю, то за аналогією існують і адміністративні обов'язки, які кореспондують із вказаними повноваженнями.

Так, беззаперечним є факт, що раніше контрольно-наглядові повноваження у сфері освіти були прерогативою лише державних органів, а саме: Міністерства освіти і науки України, Державної інспекції навчальних закладів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади, а також органів управління освітою на місцях. Відповідно до цих повноважень, вказані суб'єкти несли адміністративні контрольно-наглядові обов'язки у межах, визначених законодавством (наприклад, відповідно до вимог процедури ліцензійної та акредитаційної експертизи).

Сьогодні ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» прямо передбачає здійснення громадського контролю у сфері вищої освіти як громадськими об'єднаннями, так і окремими громадянами на принципах відкритості і прозорості [2].

Як приклад адміністративних контрольних обов'язків, можемо навести обов'язки, які покладатимуться на громадських спостерігачів за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання: ознайомитися із вимогами щодо проведення процедур зовнішнього незалежного оцінювання; подати посвідчення громадського спостерігача за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання та документ, що посвідчує особу; засвідчити особистим підписом наявність чи відсутність родинних або інших зв'язків із будь-якою особою з-поміж учасників зовнішнього незалежного оцінювання чи тих, хто проводить зовнішнє незалежне оцінювання; повідомляти відповідальній особі про виявлені порушення і недоліки [5].

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновок, що наразі існує принципово інша система державно-громадського нагляду (контролю) у сфері освіти, а тому виникає необхідність перегляду статутних цілей освітніх громадських організацій, з метою закріплення конкретних адміністративних обов'язків щодо нагляду (контролю). І хоча у ч. 1 ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» зазначається, що громадський контроль у сфері вищої освіти є правом, а не обов'язком [2], вважаємо за потрібне акцентувати увагу на тому, що у випадку включення громадського контролю до статутних цілей громадського об'єднання, принципово змінюється і механізм досягнення вказаних цілей, тобто виникають адміністративні обов'язки щодо їх здійснення.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних Законодавство України // ВР України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>
2. Про вищу освіту : Закон від 01.07.2014 № 1556-VII. База даних Законодавство України // ВР України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page5>
3. Про громадські об'єднання : Закон від 22.03.2012. № 4572-VI. База даних Законодавство України // ВР України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон від 15.05.2003. № 755-IV. База даних Законодавство України // ВР України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

5. Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання : затверджене Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України 25.11.2011 № 1354 (у редакції наказу Міністерства освіти і науки України 15.01.2016 № 20). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1481-11>

6. Галунько В.В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : [монографія] / [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.]. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. – 378 с.

7. Коломоєць Т. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб як основа їх адміністративно-правового статусу: теоретико-правовий аналіз / Т. Коломоєць, П. Лютіков // Право України. № 3-4/2013. – С. 385-395.

8. Статут Всеукраїнської громадської організації «Відкрита освіта». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://openosvita.org/about/statut.php>

9. Статут ГО «Київський освітній центр «Простір толерантності». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/about/>

10. Статут громадської організації сприяння розвитку освіти «Діалог». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uovmr.net.ua/>

11. Хариш М.С. Недержавні громадські організації як складова частина суб'єктів адміністративного права України / М.С. Хариш // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2013. – Вип. 11. – С. 29-31.

УДК 342.9:347.121.1

РІЗАК М.В.

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ГАРАНТУВАННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ ПРИВАТНОГО ЖИТТЯ ПІД ЧАС ОБІГУ ТА ОБРОБКИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

Розглянуто передумови розвитку європейського законодавства у сфері обігу та обробки персональних даних; досліджено практику Європейського Суду з прав людини у цій сфері; охарактеризовано особливості обігу та обробки персональних даних у соціальних мережах та користувачів гаджетів на підставі судової практики; розроблено пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у досліджуваній сфері.

Ключові слова: персональні дані, безпека, обіг, обробка, Європейський Союз.

В статье рассмотрены предпосылки развития европейского законодательства в сфере обращения и обработки персональных данных; исследована практика Европейского Суда по правам человека в этой сфере; охарактеризованы особенности обращения и обработки персональных данных в социальных сетях и пользователей гаджетов на основании судебной практики; разработаны предложения по совершенствованию национального законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: персональные данные, безопасность, обращение, обработка, Европейский Союз.

In article preconditions of European legislation on the treatment and processing of personal data; studied law of the European Court of Human Rights in this area; The features and treatment of personal data in social networks and users of gadgets based on jurisprudence; suggestions for improvement of national legislation in this area.

Key words: personal data security, circulation processing, European Union.

© РІЗАК М.В. – кандидат юридичних наук, помічник-консультант народного депутата України (Верховна Рада України)

Вступ. Забезпечення прав людини нерозривно пов'язане з гарантуванням безпеки обігу та обробки персональних даних, які становлять приватні відомості про конкретну особу. Новітні високотехнологічні розробки дозволяють збирати та поширювати інформацію у необмеженій кількості, спілкування вже позбавлено кордонів, на перший план виходять комп'ютери, мобільні телефони, планшети, безліч аксесуарів до них, що працюють на відповідному програмному забезпеченні та платформах, які використовують відомості про особу для її ідентифікації та зберігають ці відомості за допомогою хмарних технологій у різних країнах світу під різною юрисдикцією.

Постановка завдання. За таких умов класичне нормативно-правове регулювання обігу та обробки інформації виявилось неефективним, оскільки технологічний стрибок привів до зміни основоположних принципів поведінки у цій сфері. Відтепер законодавство встановлює загальні правила, а судова практика, ґрунтуючись на основоположних принципах захисту прав людини, випереджає законодавство, оскільки на конкретних прикладах показує, як має застосовуватися та чи інша норма права.

Окремі питання у сфері безпеки обігу та обробки персональних даних досліджували такі вчені, як: Л.В. Борисова, В.М. Брижко, І.О. Вельдер, В.Д. Гавловський, В.С. Гербут, Р. Кірін, О.В. Кохановська, А.В. Кучеренко, А.М. Чернобай та інші. Проте, практика Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо недоторканності приватного життя під час обігу та обробки персональних даних у соціальних мережах та з використанням сучасних гаджетів є малодослідженою, що обумовлює актуальність порушеної проблематики. Оскільки більшість громадян України так чи інакше застосовують у повсякденній діяльності гаджети та є користувачами соціальних мереж, це дослідження також є доволі своєчасним.

Метою статті є дослідження практики Європейського Суду з прав людини щодо гарантування недоторканності приватного життя у контексті безпеки обігу та обробки персональних даних. Для досягнення поставленої мети передбачалося вирішити такі завдання: розглянути передумови розвитку європейського законодавства у сфері обігу та обробки персональних даних; дослідити практику Європейського Суду з прав людини у цій сфері; охарактеризувати особливості обігу та обробки персональних даних у соціальних мережах та користувачів гаджетів на підставі судової практики; розробити пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у зазначеній сфері.

Результати дослідження. Правила безпеки персональних даних, які застосовуються в Європі, встановлені двома міжнародними інструментами. Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних датується 1981 роком і була першим міжнародним документом, який запровадив юридично обов'язкові правила щодо безпеки персональних даних. Більшість європейських країн, включаючи Україну, є сторонами цього документа. Конвенція була доповнена у 2001 році Додатковим протоколом, який встановлює правила щодо органів нагляду і транскордонних потоків даних. Держави-члени Європейського Союзу також мають зобов'язання відповідно до Директиви ЄС «Про захист прав приватних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільний рух таких даних» 1995 року, яка містить у цілому схожі, але більш деталізовані положення у порівнянні з Конвенцією. Тим самим відбувся швидкий розвиток інформаційних та комунікаційних технологій з часу прийняття цих інструментів, і відповідно сьогодні ведеться робота і Радою Європи, і Європейським Союзом з метою зробити інструменти з питань безпеки персональних даних більш придатними до реагування на виклики ХХІ століття [2, с. 167].

З часом законодавче регулювання забезпечення безпеки обігу та обробки персональних даних зіткнулося з проблемою правопорушень у цій сфері, що потребувало напрацювання відповідної юридичної практики, зокрема судової. Оскільки персональні дані безпосередньо стосуються приватного життя людини, то найбільшу цінність має практика Європейського Суду з прав людини.

В Узагальноючій практиці ЄСПЛ підкреслює, що Інтернет, зважаючи на його здатність зберігати і передавати величезну кількість інформації, відіграє важливу роль у розширенні доступу суспільства до новин і поширенні інформації загалом. Підтримка інтернет-архівів є ключовим аспектом цієї ролі, і тому ЄСПЛ вважає, що такі архіви потрапляють під захист ст. 10 Конвенції [3, с. 14–15].

Існують різні види порушень європейського законодавства у сфері безпеки обігу та обробки персональних даних. Серед них можна виокремити незаконні збирання, обробку та поширення персональних даних, торгівлю базами зазначених даних, втручання у приватне життя шля-

хом заволодіння персональними даними людини тощо. Ці та інші негативні явища потребують протидії з боку держави та громадян. Кожна окремо взята форма правопорушення у цій сфері вимагає адекватної реакції суспільства, що тягне за собою удосконалення нормативно-правового регулювання відповідних відносин. Проте, оскільки розмежування приватного життя та потреб держави і суспільства чітко не здійснено у законодавстві, судова практика подекуди спирається на основоположні принципи правового регулювання зазначених відносин. Тому застосуванню підлягають такі принципи, як справедливість, співмірність, доцільність та інші.

Наприклад, у деяких випадках ЄСПЛ не визнає порушенням прав людини перевірку її сторінки у соціальній мережі. Так, позов румунського інженера щодо його звільнення за розміщення особистих повідомлень на сторінці у соціальній мережі Facebook у робочий час був відхилений ЄСПЛ. Судді його Малої палати зазначають, що роботодавець має право перевіряти, чи виконували працівники на робочому місці свої службові обов'язки і чи не використовували комп'ютер з особистою метою. Перевірка сторінки у соціальній мережі може вважатися втручанням в особисте життя, але судді ЄСПЛ вважають, що у цьому випадку перевірка виправдана. Наголошується, що румунського інженера звільнили у 2007 році, коли роботодавець перевіряв його сторінку у Facebook і дізнався, що той використовував комп'ютер, аби листуватися зі своїм братом і дівчиною [4].

Як бачимо, у цьому разі, хоча і відбувалося порушення прав працівника щодо безпеки його персональних даних з боку роботодавця, сам працівник порушив трудові відносини першим. Крім того, позивач не зазнав шкоди через порушення безпеки обігу та обробки його персональних даних (негативні наслідки настали через невиконання ним трудових обов'язків та порушення трудової дисципліни).

Інше рішення ЄСПЛ у цій сфері стосується ситуації, коли 15 березня 1999 року невідома особа чи особи розмістили рекламне оголошення на сайті знайомств в Інтернеті від імені заявника, якому тоді було 12 років, без його відома. В оголошенні згадувалися його вік та рік народження, давався детальний опис його фізичних характеристик, наводилося посилання на веб-сторінку, яку він мав на той час, де розміщувалися його фото, а також телефонний номер, який був правильний за винятком однієї цифри. У повідомленні стверджувалося, що заявник прагнув інтимних відносин з хлопцем його віку чи старшим, який би «показав йому, як це робиться». Заявник дізнався про оголошення в Інтернеті, коли отримав лист електронною поштою від чоловіка, який запропонував зустрітися і «тоді дізнатися, чого ти хочеш». Батько заявника звернувся до поліції з проханням ідентифікувати особу, яка розмістила оголошення, з тим, щоб пред'явити їй обвинувачення. Однак, постачальник послуг Інтернет відмовився розкрити особу володільця так званої динамічної IP-адреси, про яку йшлося, вважаючи себе зобов'язаним додержуватися вимог конфіденційності телекомунікацій, як це було визначено законом. Національні суди відмовили поліції зобов'язати інтернет-провайдера розкрити зазначену інформацію відповідно до ст. 28 Закону про кримінальні розслідування (Закон № 449/1987 зі змінами, внесеними Законом № 692/1997).

Особу, яка відповіла на оголошення на сайті знайомств та сконтактувала із заявником, було ідентифіковано через адресу її електронної пошти. Виконавчий директор компанії, яка надавала інтернет-послуги, не міг бути притягнений до відповідальності, оскільки у своєму рішенні від 2 квітня 2001 року прокурор установив, що строк давності для відповідного порушення сплив. Відповідним порушенням було порушення Закону про персональні дані (Закон № 523/99, який набув чинності 1 червня 1999 року). Якщо точніше, то постачальник послуг оприлюднив наклепницьке повідомлення на своєму веб-сайті, не перевірявши особу відправника [5, с. 78-79].

Як зазначає ЄСПЛ, порівняльний аналіз законодавства держав-членів Ради Європи показує, що у більшості країн існує спеціальний обов'язок постачальників телекомунікаційних послуг надавати комп'ютерні дані, у тому числі інформацію про абонента, у відповідь на запит слідчих або судових органів незалежно від природи злочину. Деякі країни мають лише загальні положення щодо надання документів та інших даних, які на практиці можуть розширюватися і містити також обов'язок подавати конкретні комп'ютерні та абонентські дані. Кілька країн ще не впровадили положення ст. 18 Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність [5, с. 84].

З цього приводу Гельсінська фундація за права людини зауважила, що справа, яка розглядається, піднімає питання знаходження балансу між захистом приватності, честі та репутації (недоторканності приватного життя), з одного боку, і здійсненням свободи вираження поглядів, з іншого боку. Справа дає Суду можливість визначити позитивні обов'язки держави у цій сфері та у такий спосіб сприяти спільним стандартам щодо використання інтернету у країнах-членах. Інтернет є дуже особливим способом спілкування, і одним з основоположних принципів його вико-

ристання є анонімність. Високий рівень анонімності заохочує свободу слова та вираження різних ідей. З іншого боку, інтернет є потужним засобом для можливості наклепу чи образи людей або порушення їхнього права на приватність (недоторканність приватного життя). Через анонімність інтернету жертва порушення знаходиться у вразливому становищі. На відміну від традиційних засобів масової інформації, жертва не може легко ідентифікувати особу, яка зводить наклеп, через той факт, що можна заховатися за псевдонімом або навіть використати чуже ім'я [6, с. 10].

За рішенням ЄСПЛ, заявник був об'єктом оголошення сексуального характеру на інтернет-сайті знайомств. Інформацію про особу того, хто розмістив оголошення, неможливо було отримати від постачальника інтернет-послуг через законодавство, яке діяло на той час. Застосовність ст. 8 не заперечується: факти, які лежать в основі заяви, стосуються «приватного життя» – поняття, що охоплює фізичну та душевну недоторканність особи, з огляду на потенційну загрозу фізичному та душевному спокою заявника, до якої призвела оскаржувана ситуація, та на його вразливість через ранній вік. Хоча метою ст. 8 є насамперед захист особи проти свавільного втручання з боку державних органів, вона не лише зобов'язує державу утриматися від такого втручання: на додаток до цього первинного негативного зобов'язання можуть існувати позитивні обов'язки, які становлять ефективний захист приватного або сімейного життя. Ці обов'язки можуть містити вжиття заходів, спрямованих на забезпечення поваги до приватного життя навіть у сфері відносин осіб між собою. Існують різні способи забезпечення поваги до приватного життя, і суть обов'язку держави залежатиме від конкретного аспекту приватного життя, про який ідеться [5, с. 87].

ЄСПЛ частково задовольнив вимоги заявника, констатувавши факт порушення з боку держави та присудивши компенсацію у розмірі 3000 євро.

Слід звернути увагу, що надмірне регулювання та перевіряння інформації, розміщеної у мережі Інтернет взагалі та соціальних мережах зокрема, також створюють численні перепони на шляху до гарантування безпеки обігу та обробки персональних даних.

Наприклад, моніторинг соціальних мереж, як і моніторинг телефонних дзвінків, а також сервісів електронної пошти, вівся з 2010 р. Агенцією національної безпеки США (далі – АНБ) по так званих метаданих – тобто зводу найбільш загальних відомостей про людину; однак якщо такі дані поєднувалися з даними про телефонні дзвінки і трафік електронної пошти, то можна було отримати достатньо цілісну картинку про людину – де вона перебувала у той чи інший момент часу, чим займалася, куди збиралася їхати тощо. Активним моніторингом соціальних мереж та електронної пошти АНБ зайнялась з 2010 р., створюючи «гігантські колекції даних, щоб побудувати найскладніші системи соціальних зв'язків американців, виявляти їх контакти, місцеперебування на конкретний період часу, плани на майбутнє та інші персональні відомості». Тоді ж прийнято пакет законів, який формально дозволив АНБ вести моніторинг у значних обсягах, отримувати великі бази метаданих без будь-якої формальної звітності. Спочатку програма моніторингу соцмереж була спрямована саме на іноземних громадян, оскільки у США, якщо б програму було викрито, АНБ гарантовано отримала б тисячі позовів. Тим не менш, у відомстві знайшли спосіб шпигувати за місцевими громадянами – розвідка почала брати дані тільки з публічних джерел, а також дані, які були доступні службам економічної розвідки. Закон про діяльність АНБ було розроблено достатньо ефективно – саме відомство не втручалось у діяльність операторів соцмереж для одержання закритих даних, однак інші американські відомства, включаючи податкову службу, банки, постачальників телекомунікаційних сервісів та багатьох інших, без формальних запитів повинні були передавати в АНБ свої відомості, аби Агенція могла створювати цілісну картину щодо осіб, стосовно яких здійснюється спостереження [7].

У сучасному світі спостерігається тенденція щодо намагання різних спецслужб, організованої злочинності, хакерських груп встановити контроль над соціальними мережами, створити постійний безперешкодний та повний доступ до гаджетів користувачів з метою заволодіння інформацією. З цією метою розробляються нові технології, програмне забезпечення, безкоштовні додатки до мобільних операційних систем тощо. Уряди деяких країн фінансують такі проекти власних спецслужб, інші виділяють кошти на блокування певних інтернет-ресурсів.

Наприклад, згідно з Указом Президента України №133/2017 обмежувальні санкції відповідно до рішення РНБО передбачають заборону інтернет-провайдером надання послуг з доступу користувачам мережі Інтернет до ресурсів сервісів "Mail.ru" (www.mail.ru) та соціально-орієнтованих ресурсів «ВКонтакте» (www.vk.com) та «Однокласники» (www.ok.ru). Також санкції введени проти ТОВ «Яндекс» (Москва) і «Яндекс.Україна», російських компаній розробників-антивірусів «Лабораторія Касперського» і «Доктор Веб» [8].

Одразу ж після цього національні оператори мобільного зв'язку, зокрема ТОВ «Лайфселл» [9] та Київстар [10], запропонували своїм абонентам нові послуги щодо підключення до інших соціальних мереж, пристосовавши тарифи до нових умов. Однак в умовах підключення та замовлення послуги «Соціальні мережі» від ТОВ «Лайфселл» та «Соціальні мережі без обмежень» від Київстар, що розміщені на сайтах зазначених компаній, відсутні будь-які зобов'язання щодо поводження з персональними даними абонентів. Отже, персональні дані громадян фактично залишаються незахищеними.

Заради справедливості варто зазначити, що у розділі «Важлива інформація» сайту ТОВ «Лайфселл» розміщено загальні умови обігу та обробки персональних даних користувачів. Зокрема зазначено, що персональні дані, які надавалися на підставі вільного волевиявлення у процесі укладення договорів або здійснення інших операцій з ТОВ «Лайфселл» з 01.01.2011 р., будуть включені у відповідні бази персональних даних ТОВ «Лайфселл», які формуються і підлягають реєстрації відповідно до Закону України «Про захист персональних даних». Розголошення персональних даних суб'єктів цих даних при реєстрації баз даних не відбувається. ТОВ «Лайфселл» буде вважати, що згода на обробку персональних даних на законних підставах, відповідно до сформульованої у таких угодах мети, предмета угоди і зобов'язань сторін, є підтвердженою, якщо протягом 20-денного строку не буде отримано письмову вмотивовану вимогу щодо знищення персональних даних, наданих під час укладення угоди [11].

Натомість найголовніша проблема в інформаційній безпеці будь-якого девайса – це шпигунство і стеження за особистими даними користувача. А почалося все досить невинно. У 1962 році інженери компанії Bell Laboratories створили гру «Дарвін». Дві програми змагалися між собою, досліджуючи дисковий простір комп'ютера і намагалися знищити одна одну. Згодом принцип саморозмноження структур став використовуватися хакерами для створення шкідливих програм. З'явилися перші віруси і троянці. Троянці, на відміну від вірусів, шукають уразливості пристроїв і використовуються для крадіжки паролів і отримання конфіденційної інформації. Існують безліч троянців, про які користувач і не здогадується:

- 1) віддалене адміністрування (троянці допомагають хакеру тримати девайс під своїм повним контролем);
- 2) рекламні модулі (при встановленні зламані програми або запуску torrent-файлу на комп'ютер завантажуються додаткові спеціальні модулі (рекламні банери і спливаючі вікна));
- 3) розсилка спаму (цей тип шкідливих програм збирає адреси пошти і згодом організовує масову розсилку рекламного характеру);
- 4) шпигунські програми (троянці ведуть шпигунство за «жертвою», відслідковують відвідувані сайти, натиснення клавіш і роблять скріншоти екрану);
- 5) проху-сервери (непомітно встановлюючи проксі-сервер, хакер підставляє IP користувача, роблячи незаконні дії в інтернет мережі);
- 6) програми обчислень («інтелігентний» вид троянців, який використовує ресурси вашого комп'ютера для групових обчислень певних завдань) [12].

Це ж стосується і власників мобільних пристроїв, які використовують Android. Наприклад, вірус Simplocker шифрує дані SD-карти, після чого вимагає гроші для розблокування. Потім з'явилися «знамениті» троянці Geinimi і DroidDream, які збирали конфіденційну інформацію у смартфоні і відсилали інформацію на віддалені сервери. Саме після цих випадків Google почав активну боротьбу за «чистоту» служби play market. З початку 2015 року кількість вірусів для Android обчислюється кількома сотнями тисяч [12].

Відомо, що у країнах Європейського Союзу, США, Російській Федерації для придбання SIM-картки необхідно пред'явити паспорт (або інший документ), що містить персональні дані про особу. Продавці SIM-карт, посередники та оператори мобільного зв'язку здійснюють обіг та обробку персональних даних. Ця ситуація відбувається за «мовчазної згоди» абонента. Однак необхідно встановити вимогу у відповідному законодавстві, що обробка персональних даних абонентів здійснюватиметься винятково на підставі письмової згоди абонента (або пріривняної до письмової), тоді як обіг може здійснюватися за принципом «мовчазної згоди». Згода на обіг та/або обробку повинна включати ознайомлення абонента з його правами та правовими наслідками обігу та/або обробки його персональних даних.

Соціальні мережі збирають біографічні дані, щоб дозволити користувачам легко знаходити один одного. Така інформація також приваблює мисливців за персональними даними. Дівоче прізвище матері, рік закінчення школи, кличка домашнього вихованця часто служать контрольними питаннями для зміни паролю. Існує чимало спеціальних програм стеження і зламу. Деякі з

них можна безкоштовно скачати в Інтернеті, а більш складні – купити. Наприклад, одна з найпопулярніших програм Spy Reson не тільки фіксує все, що було введено з клавіатури, у тому числі паролі, але і записує чати, які велися з використанням комп'ютера (ICQ, Skype, MSN). До того ж, щоб дізнатися про користувача соціальної мережі, можна скористатися тільки досягненнями науки, не застосовуючи незаконні засоби. Вчені Кембриджського університету виявили, що навіть те, як користувач ставить «лайки» у Facebook, може багато розповісти про його політичні та релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, сімейний стан, шкідливі звички й інші аспекти особистої інформації, які він не хоче розкривати у своєму профілі. А сучасні комп'ютерні програми дозволяють «втягти» усю цю інформацію з соцмереж і проаналізувати її. Вченим, які аналізували «лайки», вдалося з вірогідністю 88% визначити сексуальну орієнтацію чоловіків, які брали участь у дослідженні, 95% – расову приналежність, 80% – політичні і релігійні погляди, які не були відображені у профілях [13].

Враховуючи досвід провідних країн Європейського Союзу, зокрема Німеччини, у сфері забезпечення безпеки обігу та обробки персональних даних, доцільно закріпити у Законі України «Про захист персональних даних» [14] положення, згідно з яким власники, оператори та інші особи, що надають послуги з доступу до соціальних мереж в Україні, а також їх персонал зобов'язані зберігати та обробляти персональні дані користувачів на підставі згоди останніх як на обіг даних, так і на їх обробку.

Висновки. Залишається невирішеним питання юрисдикції баз персональних даних, коли органи влади України (спеціальні служби, правоохоронні органи тощо) для отримання доступу до персональних даних користувачів, які проживають на території України, зобов'язані здійснювати запит на персональну інформацію в іноземних суб'єктах господарювання, які в 99% не дають згоди на розкриття інформації через відсутність доказової бази про належність акаунту конкретній ідентифікованій особі. Наведене свідчить про необхідність запровадження реєстрації сім-карток щодо ідентифікованої особи з подальшою прив'язкою інтернет-акаунтів до сім-карток для збільшення розкриття правопорушень. Крім цього, з метою чіткої правової оцінки правових ризиків варто на законодавчому рівні встановити вимогу щодо зберігання баз персональних даних осіб на території країни, в якій вони проживають, або країни, з якою існує двосторонній або багатосторонній договір, про забезпечення безпеки обігу та обробки персональних даних.

Список використаних джерел:

1. Регламент Європейського Суду з прав людини від 01.06.2010 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua.
2. Захист персональних даних: правове регулювання та практичні аспекти : [науково-практичний посібник] / М.В. Бем, І.М. Городиський, Г. Саттон, О.М. Родіоненко. – К. : К.І.С., 2015. – 220 с.
3. Інтернет: прецедентная практика Европейского Суда по правам человека // Совет Европы. Европейский Суд по правам человека, 2012. – 41 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://echr.coe.int>.
4. Перевірка сторінки у соціальній мережі може вважатися втручанням в особисте життя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tsn.ua/svit/yespl-dozvoliv-zvilnyati-z-roboti-cherez-reperisku-v-facebook-570259.html>
5. Рішення Європейського Суду з прав людини по справі «К.У. проти Фінляндії» від 02.03.2009 р. // Рішення Європейського Суду з прав людини щодо захисту персональних даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi46t6y-rPUAhWK2BoKHbOICu4QFggvMAI&url=http%3A%2F%2Fm.coe.int%2F168059920d&usq=AFQjCNGJbn8SjzRQjzAJiwmry8m7ftUqBQ&sig2=bBIuhgBjHRpFpnzo1RIyEg>
6. Рішення Європейського Суду з прав людини по справі «К.У. проти Фінляндії» від 02.03.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1w5qqgbTUAhVELxoKHdG_AFUQFggvMAE&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrar%3DECHR%26id%3D001-117605%26filename%3D001-117605.pdf%26TID%3Dihgdqbxnfi&usq=AFQjCNF_1JkP8mBj DEEia N4tQ_oyYU8zvQ&sig2=bGWVGspLshJ9zKMzEvwb_A
7. Агентство национальной безопасности США активно создает «социальные карты» на пользователей социальных сетей [Электронный документ] – Режим доступа: http://zadereyko.info/sbor_informacii_o_polzovatele/anb_sobraet_informaciy_o_polzovarelah_sostsetey.htm

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» : Указ Президента України №133/2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/1332017-21850>

9. Офіційний сайт ТОВ «Лайфселл». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lifecell.ua/ru/mobilnyi-internet/dopolnitelni-uslugi/usluga-vkontakte-bez-ogranicheniy/#change-tariff-block-anchor>

10. Офіційний сайт Київстар. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kyivstar.ua/ru/mm/social>

11. Офіційний сайт ТОВ «Лайфселл». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.lifecell.ua/uk/pro_lifecell/kompaniia-sogodni/vazhliva-informatsiia/

12. Шпигуни усюди: сучасні можливості слідкувати за користувачами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zillya.ua/shpiguni-usyudi-suchasni-mozhливosti-slidkuvati-za-koristuvachami>

13. Яцишин А.О. Шпигунство в соціальних мережах / Я.О. Яцишин. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conf.inf.od.ua/doklady-konferentsii/spisok-materialov-konferentsii/56-yatsishin-a-o-student-2-go-kursu-institutu-prokuraturi-ta-slidstva-nu-oyua-naukovij-kerivnik-k-t-n-dotsent-zaderejko-o-v-shpigunstvo-v-sotsialnikh-merezhakh>

14. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – С. 1188. – Ст. 481.

УДК 342.9

СЛИВИЧ І.І.

**НЕФОРМАЛЬНА ТА ІНФОРМАЛЬНА ОСВІТА
ЯК ІНСТРУМЕНТ ТВОРЕННЯ КУЛЬТУРИ ПРАВОМІРНОСТІ: ДОСВІД США**

У статті здійснено спробу визначення рис, притаманних практикам використання неформальної та інформальної освіти, задля творення культури правомірності у процесі превенції правопорушень на прикладі Сполучених Штатів Америки. Нагальність такого підходу зумовлюється наступними чинниками. Наразі відсутня модерна національна стратегія превенції правопорушень. Освіта в Україні перебуває у стані лише започаткування системного оновлення. Такі її види, як неформальна та інформальна, є вкрай нерозвиненими. У таких умовах, аби не повторювати чужих помилок та не марнувати зусилля на вироблення вже випробуваних методів запобігання протиправної поведінки громадян, доцільніше, на нашу думку, запозичувати досвід інших країн.

Ключові слова: неформальна освіта, інформальна освіта, превенція правопорушень, формування культури правомірності.

В статтю произведена попытка определения понятий, присущих практикам использования неформального и информального образования, для создания культуры правомерности в процессе превенции правонарушений на примере США. Насущность такого подхода определена следующими причинами. Сегодня отсутствует современная национальная стратегия превенции правонарушений. Образование в Украине пребывает в состоянии только зарождения системного обновления. В таких условиях, чтобы не повторять чужих ошибок и не тратить силы на поиск уже проверенных методов предупреждения противоправного поведения граждан, целесообразнее, по нашему мнению, заимствовать опыт иностранных государств.

Ключевые слова: неформальное образование, информальное образование, превенция правонарушений, формирование культуры правомерности.

The attempt to define the features of using non-formal and informal education for lawfulness culture formation in the process of crime prevention by the example of the USA has been made in the article. The significance of such approach is driven by the following factors. There is no modern national strategy of crime prevention until now. The education in Ukraine is in its early system updating stage. That is why its types of non-formal and informal education are extremely undeveloped. In this context, to avoid other people's mistakes and do not waste efforts of producing already existed methods of unlawful conduct prevention, we believe, it is appropriate to adopt the experience of other countries.

Key words: non-formal education, informal education, crime prevention, lawfulness culture formation.

Вступ. Станом на сьогодні відсутня модерна національна стратегія превенції правопорушень. Залишається чинною Концепція Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р., яку було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. [1]. Освіта в Україні перебуває у стані лише започаткування системного оновлення. При цьому такі її види, як неформальна та інформальна, є вкрай нерозвиненими. У таких умовах, аби не повторювати чужих помилок та не марнувати зусилля на вироблення вже випробуваних методів запобігання протиправної поведінки громадян, доцільніше, на нашу думку, запозичувати досвід

© СЛИВИЧ І.І. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права та процесу юридичного факультету (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

інших країн. Через усе зазначене потрібним є вивчення закордонних позитивних практик використання інструменту освіти у процесі профілактики правопорушень.

Постановка завдання. Отже, мету цієї роботи становитиме визначення рис, притаманних практикам використання неформальної та інформальної освіти, задля творення культури правомірності у процесі превенції правопорушень на прикладі США.

Результати дослідження. Слід визнати, що певні складові проблеми використання освіти у профілактиці правопорушень на прикладі тих чи інших держав іноземними науковцями вивчалися. Один із відомих фахівців з цього питання – професор Джорджтаунського університету Рой Годсон (Roy Godson). Він докладно проаналізував діяльність шкіл Гонконгу, Італії, Грузії, Мексики, як суб'єктів освітньої діяльності, з метою формування моделі законної поведінки особи, і надав конкретні пропозиції, зокрема, щодо кількості годин, які доцільно закріпити у навчальних програмах для відповідного курсу у початковій та середній школі [2]. Водночас, українські правники, наприклад, М.А. Білоконь, В.В. Голіна, Н.О. Горб, С.Ф. Денисов, А.М. Клочко, Л.І. Мороз, Н. Прокопенко зосередились на дослідженні світового досвіду протидії злочинності неповнолітніх загалом, і лише подекуди звертали увагу на освітні практики у цьому контексті (зокрема, М.А. Білоконь, Л.І. Мороз) [3]. Разом з тим, аналіз застосування у Сполучених Штатах Америки освітніх заходів неформального та інформального характеру під час реалізації політики превенції правопорушень українськими правниками не здійснювався.

Акцент у цій статті на США, а не на інші країни, зокрема, континентальної Європи, які за правовими традиціями є для українців ближчими, мотивовано наступним. Аксиоматичною є потреба вивчення досягнень та проблем у сфері профілактики злочинності багатьох країн. Йдеться, насамперед, про наших сусідів та найрозвинутіші держави світу. До останніх належить і США. Окрім цього, під час безпосереднього ознайомлення з документальними матеріалами щодо превенції правопорушень у названій країні на автора справили враження, зокрема, масштаби роботи з цього напрямку, яка здійснюється різними суб'єктами.

Вважаємо за можливе визначити певні тенденції з використання неформальної та інформальної освіти у сфері превенції злочинності, що мають місце у США.

Звісно, успішні освітні проекти з означеного напрямку ґрунтуються на результатах наукових досліджень. До речі, вже згадуваний Рой Годсон, що протягом 1993–2015 рр. очолював освітню некомерційну організацію «Національний стратегічний інформаційний центр», був консультантом Ради національної безпеки США, здійснює протягом тривалого часу розробку навчально-методичних матеріалів з формування культури правомірності [4]. Зауважимо, що американські дослідники у поширенні такої правової культури за межами їхньої держави вбачають ефективний інструмент «soft power» у конкуренції між демократичними та авторитарними державами. Є сенс, на наш погляд, і в Україні у процесі вироблення стратегії реінтеграції наразі окупованих українських територій взяти до уваги такий підхід. Однак, це питання, знов-таки, варто розглянути окремо. Зрозуміло, насамперед слід забезпечити сповідування та дотримання культури правомірності більшістю громадян на контрольованій території нашої держави.

Не лише у США, а також і в інших країнах, де профілактика злочинів обіймає чільне місце у діяльності органів держави та неурядових об'єднань (НУО), багато років функціонують організації та установи, що здійснюють наукові дослідження, результати яких складають підґрунтя освітньої діяльності в означеній сфері. Ще 1907 р. у США засновано Національну раду з питань злочинності та делінквентності (National Council on Crime and Delinquency (NCCD)), яка є некомерційною інституцією з досліджень проблем злочинності. З 1974 р. при Міністерстві юстиції Швеції діє агенція «Шведська національна рада щодо попередження злочинності» (Brottsförebyggande rådet (Brå)) як центр досліджень та розроблення матеріалів про злочинність та її профілактику. 1995 р. у Німеччині започатковано практику національних щорічних конгресів фахівців у галузі запобігання злочинності, чим закладено основу для організаційної інституціоналізації політики превенції правопорушень. Німецький конгрес щодо запобігання злочинності (Deutsche Präventionstag (DPT)) здійснює переважно прикладні дослідження з цього напрямку та сприяє поглибленню діалогу між науковцями, політиками, органами держави та місцевого самоврядування, громадянським суспільством.

Профілактика правопорушень у США здійснюється на суто прагматичних засадах. Зокрема, освіта не заради освіти, а спрямована на вирішення конкретних життєвих проблем: отримання робочих місць, поліпшення психічного клімату у родині (сім'ї) тощо. Так, Законом «Другий шанс» 2007 р. (Second Chance Act (SCA)) [5] передбачалося надання грантів для реалізації місцевих програм, що допоможуть безпечній та успішній ресоціалізації засуджених після відбуван-

ня покарання. Це – програми 1) навчальні (освітні), 2) з професійної підготовки, 3) з ліквідації безграмотності, 4) з формування навичок вирішення конфлікту, 5) щодо поліпшення системи надання освітніх послуг у в'язницях [6]. Усі знання та навички, які отримуються особами завдяки цим заходам, сприяють формуванню у них культури правомірності. Також Закон спрощував процес навчання для ув'язнених та визначав механізм моніторингу якості освітніх послуг, які надавалися таким особам. Ст. 214 передбачалося внесення змін до законодавства, яке обмежує будь-який доступ до ознайомлення (читання) з навчальними матеріалами (sec. 214), а ст. 114 – запровадження оцінювання методів поліпшення академічної та професійної освіти засуджених у в'язницях та установах для неповнолітніх (sec. 114).

Серед американських програм профілактики правопорушень відсутні, наскільки нам відомо, спеціальні – задля формування культури правомірності – бо заходи з цього напрямку заплановані у всіх проектах. Зазначимо, розробниками передбачаються освітні заходи, що впливають на правову культуру як потенційних жертв, так і потенційних правопорушників. Наприклад, Бюро сприяння правосуддю¹, що належить до структури Міністерства юстиції США², підтримує такі програми та ініціативи з попередження злочинності: «Програма захисту прав інтелектуальної власності» (Intellectual Property Theft Enforcement Program), «Жорстоке поводження з тваринами та ініціатива із запобігання та зниження насильницької злочинності» (National Animal Cruelty and Fighting Initiative for the Prevention and Reduction of Violent Crime), проект «Захист дітей, батьків яких заарештовано» (Safeguarding Children of Arrested Parents (CAP) Project) [7]. Ці заходи спрямовано на забезпечення ресурсами (кадровими, фінансовими, технічними тощо) просвітницької складової превенції злочинів у загальнонаціональному масштабі та у місцевих громадах. Мається на увазі поширення серед населення матеріалів освітньо-інформаційного характеру з метою запобігання крадіжки інтелектуальної власності; підвищення рівня поінформованості про зв'язок, зокрема, між домашнім насильством та жорстоким поводженням з тваринами; психологічної реабілітації дітей, чії батьки вчинили правопорушення.

Освітні заходи, як і профілактика правопорушень у США загалом, розраховані на певні групи громадян. Так, Національною радою з питань злочинності та делінквентності (NCCD) виокремлюються, по-перше, діти, по-друге, молодь та дорослі, по-третє, літні люди та дорослі з обмеженими можливостями.

Названий підхід широко використовується також й іншими американськими НУО, що діють у сфері превенції злочинності. Однією з найвідоміших є освітня некомерційна організація Національна рада з попередження злочинності (National Crime Prevention Council (NCPC)), яку 1982 р. у м. Вашингтон заснував один з колишніх керівників NCCD Карл М. Леб. З метою полегшення комунікації з дітьми, що становлять основну аудиторію, з якою працює NCPC, створено талісман – Пса Макграффа (McGruff), пошукову собаку. Станом на 2001 р. у США, у межах програми профілактики злочинів під егідою NCPC, діяли більше чотирьох тисяч федеральних та місцевих агентств, асоціацій, груп. Вони об'єднані у неформальну «Національну коаліцію з попередження злочинності», яку створено задля підтримки інформаційної програми McGruff [8].

Протягом 2001–2006 рр. у Південній Філадельфії, Центральній частині Кентуккі, Пенсильванії було запроваджено програму NCPC «Будь обережним та здоровим у школі» (Be Safe and Sound in School) через апробацію у формі пілотних проектів на базі певної кількості шкіл [9]. Отриманий досвід після узагальнення було покладено в основу посібника, який пропонувався усім, хто бажав взяти участь у цій програмі. Доступ до нього було максимально спрощено через розміщення у форматі PDF на сайті організації. Також було підготовлено та розміщено у вільному доступі спеціальну брошуру для батьків, яких закликали активно діяти з метою підвищення безпеки у школі. Окрім гасел пропонувалися практичні рекомендації, що допоможуть розпочати діяти у потрібному напрямку та ефективними методами. Програма «Be Safe and Sound in School» ґрунтувалася на комплексному підході до шкільної безпеки та на залученні до її забезпечення кожного, хто мав хоч якийсь стосунок до школи: вчителів, батьків, учнів, політиків, працівників правоохоронних органів, бізнесменів, очільників церкви, громадських діячів, працівників соціальних служб для молоді та усіх членів місцевої громади. Наголошувалось на тому, що кожен здатен у певний спосіб допомогти вирішити проблему безпеки учнів та усіх працівників школи.

У межах програми NCPC «Забезпечуй безпеку громади» (Celebrate Safe Communities) освітні матеріали сепаровано відповідно до різних вікових груп [10]. Серед них спеціально виді-

¹ Bureau of Justice Assistance.

² U.S. Department of Justice.

лено тих осіб, що є найуразливішими: похилого віку та молодь від 18 до 24 років. Пенсіонерам надають можливість навчитися захищати себе, насамперед, від шахраїв. У вільному доступі знаходяться інформаційні матеріали, зокрема, такі як «7 порад щодо запобігання крадіжки особистих даних», «10 порад для забезпечення безпеки вашого персонального комп'ютера», «Мудра благодійність». Поради молодим людям, спрямовані на забезпечення інформацією, що допоможе їм на початках самостійного життя, та заповнить прогалину у життєвому досвіді. У стислій та доступній формі розповідається, як захистити себе від ошуканства під час здійснення оплати оренди житла (Security Deposit), як не потрапити у небезпечну ситуацію під час подорожі країною чи за її межами (Travel Safety), як планувати власний бюджет, аби студентські кредити, автокредити, іпотеки не загрожували особистій фінансовій безпеці (Budgeting), як створити безпечне робоче місце (Workplace Safety), як убезпечити себе від здійснення протиправних діянь під час відвідування вечірок чи барів (Parties and Bars), як забезпечити власну кібербезпеку (Cyber Crimes).

Укладачі брошури «Зверни увагу на профілактику злочинності» (Your Inside. Look At Crime Prevention), яку поширює NCPD, орієнтувалися на соціально-вікову стратифікацію суспільства [8]. Так, поради для громадян розраховані, по-перше, на усіх дорослих, по-друге, на батьків, по-третє, на дітей та підлітків, по-четверте, на людей похилого віку. Першим допомагають знайти засоби залучення підлітків до участі у заходах, що спрямовані на зменшення злочинності у громадах (акцент на повазі до підлітків, на потребі бачити їх позитивні риси та потенціал їхньої участі у забезпеченні безпеки громади). Батькам рекомендують, як підтримати безпеку дитини (перелік навичок з особистої безпеки, яким мають батьки навчити дітей), як розмовляти з дітьми про алкоголь та наркотики. Цікаво, що до зменшення вразливості людей похилого віку щодо злочину, пропонується долучитися дітям та підліткам, яким рекомендовано частіше спілкуватися з людьми похилого віку, що мешкають поруч. Залучати пенсіонерів до місцевих громадських програм безпеки – Neighborhood watch, Apartment Watch – спонукають, насамперед, сусідів незалежно від віку. Також надаються чіткі поради, якими можуть скористатися вже, власне, особи похилого віку: як убезпечити себе від шахрайства, захиститися від кіберзлочинців, допомогти жертві злочину.

Рекомендації щодо убезпечення особи від злочинів сформульовані також з огляду на поширені види протиправної поведінки: як не стати жертвою вуличної злочинності (загальні поради, поради для пішоходів, поради для автомобілістів); як захистити власний будинок від проникнення злодіїв (замки, світло та гарні сусіди): для тих, хто має власний будинок, хто мешкає у квартирі, під час тривалої відсутності; як створити власне безпечне робоче місце; як запобігти сексуальних посягань.

Одним з основних освітньо-інформаційних меседжів у контексті превенції правопорушень в США є акцент на проактивній позиції громадянина, на його суб'єктності, на потребі партнерства в означеній сфері. Поширюється теза про дві жертви злочину – людину, що постраждала безпосередньо, та місцеву громаду, у середовищі якої внаслідок підвищення рівня злочинності швидше поширюються настрої страху та ізоляціонізму. Наголошується на тому, що безпека, здоров'я, відчуття задоволеності власним життям кожної особи залежить від добробуту оточуючих.

Відповідно і рекомендації щодо забезпечення особистої безпеки спрямовані на формування у осіб усвідомлення потреби партнерських стосунків як між сусідами, так і між громадою та правоохоронними органами [8]. Зокрема: як на партнерських засадах із сусідами піклуватися про власну безпеку, тобто займатися превенцією правопорушень; як здійснювати профілактику наркоманії через спільні дії членів місцевої громади. Громадян переконують, що у такий спосіб підвищиться ефективність запобігання злочинності.

Втілення названих та подібного характеру рекомендацій можна простежити на прикладі реалізації програми «Neighborhood watch», «Apartment watch». Йдеться про громадські групи, що складаються з мешканців одного будинку чи житлового кварталу. Неформальна та інформальна освіта становить одну зі складових їхньої діяльності. Окрім цього, історія їх започаткування демонструє результативність взаємодії різних соціально-професійних груп. Так, ініціатором запровадження «Neighborhood watch» була Національна асоціація шерифів (National Sheriffs' Association (NSA), що певним чином орієнтувалася на ідеї американсько-канадської журналістки, письменниці, громадської діячки Джейн Джекобс (Jane Jacobs), викладені у популярній книзі «Смерть і життя великих американських міст» («The Death and Life of Great American Cities»), що вийшла друком ще 1961 р. [11].

Зазначимо, навчання є однією з умов започаткування дії названих вище програм на певній території. Правоохоронці пропонують адміністративно-обслуговуючому персоналу житлових комплек-

сів, які мають бути «очима та вухами» поліції, навчання з питань профілактики злочинів та створення більш безпечних умов для мешканців будинків [12]. Окрім цього, формування відповідного об'єднання сусідів потребує інформаційно-освітньої роботи. Зокрема, для залучення сусідів до діяльності у місцевій громаді за програмами «Neighborhood watch», «Apartment watch» слід переконати їх у актуальності проблеми запобігання правопорушень, пояснити із посиланням на законодавство, що вони не будуть групою лінчевателів, а повідомлятимуть правоохоронні органи про злочини та небезпечні події за місцем їхнього проживання. Також громадяни, що є учасниками названих програм, на добровільних засадах здійснюють у школах та на підприємствах просвітницькі бесіди з питань запобігання злочинності, про такі доволі поширені види правопорушень, як вандалізм та підпал тощо.

Однак, висловлюються різні думки щодо ступеня ефективності названих програм як інструментів превенції злочинності. NCPС вважає їх «однією з найбільш ефективних та найменш дорогих відповідей на злочини», наголошує на тому, що вони сприятимуть активізації місцевих спільнот у названій сфері [13]. Разом з тим, деякими американськими журналістами, із посиланням на дослідження фахівців, піддавалася сумніву наявність значного впливу «Neighborhood watch», «Apartment Watch» на рівень злочинності [14]. При цьому доречно зауважити щодо методологічної складності «вимірювання» коефіцієнту корисної дії цих та інших подібних програм.

Серед заходів з профілактики правопорушень у США питому вагу становлять різноманітні програми НУО, більшість з яких мають вагому просвітницьку складову. Наведемо приклади з діяльності NCPС. Це – «Антихуліганська програма» (Anti-bullying) у південній частині округу Вестчестер штату Нью-Йорк, що передбачає консультування, рольові ігри, групові дискусії як для жертв булінгу, так і для хуліганів. Участь у національній програмі «Teens, Crime, and the Community» (ТСС), важливим компонентом якої є Корпус безпеки молоді (Youth Safety Corps). Студенти та учні беруть активну участь у реалізації освітніх проєктів названої НУО. «Програма з профілактики зловживання наркотичних речовин та зміцнення здоров'я» (Twelve-Point Plan for Substance Abuse Prevention and Health Enhancement) на базі Сіракузького університету у штаті Нью-Йорк, одним з елементів якої є інформаційно-освітні заходи для студентів, викладачів, персоналу цього вищого навчального закладу. Клуб хлопців та дівчат у штаті Техас (The Boys & Girls Clubs of Greater Fort Worth), який є частиною національної мережі таких центрів для дітей, підлітків та молоді у віці від 6 до 24 років, що перебувають у несприятливих умовах, задля розвитку у них якостей, необхідних, щоби стати відповідальними громадянами³. Програма «Пенсіонери проти злочинності» (Seniors vs. Crime Program) у штаті Флорида, яка об'єднує на волонтерських засадах осіб похилого віку, що здійснюють, головним чином, просвітницьку роботу у колі своїх ровесників: діляться власним негативним чи позитивним досвідом тощо.

Окрім традиційних освітніх підходів, щодо змісту політики профілактики правопорушень та форм її реалізації (наприклад, підготовка учнями всіх початкових та середніх шкіл курсових робіт з теми запобігання злочинності) у США поширюються інноваційні. Відповідні освітні заходи здійснюються через активну комунікацію між усіма сторонами, що беруть участь у них (ігри, дискусії тощо), із використанням нових технологічних можливостей (створення освітніх програм на телебаченні, демонстрація короткометражних фільмів у класах тощо), шляхом залучення осіб, що навчаються, до певних превентивних практик.

Одним з прикладів застосування названої методики є діяльність McGruff Club, який втілює у життя різноманітні освітні програми для дітей віком від шести до десяти років [15]. Під час щотижневих зустрічей, які тривають 30-45 хв., діти озвучують наявні у їхньому середовищі проблеми безпеки, отримують інформацію та навички для забезпечення власної безпеки, беруть участь у сервісних проєктах тощо. Так, дітям повідомляють про безпечні та небезпечні для перебування райони, навчають засобів мирного урегулювання конфліктів, запобігання булінгу та іншим небезпечним ситуаціям. Також розглядають проблеми, що турбують окремих дітей, які приходять до клубу, наприклад, безпеку користування Інтернетом, володіння вогнепальною та іншою зброєю, домашню безпеку.

Проявом таких тенденцій профілактики правопорушень в США, як орієнтація на окремі вікові групи, навчання шляхом залучення до сервісних проєктів, використання інноваційних методик, є діяльність Національної асоціації студентів проти насильства (SAVE) [16]. У межах освітніх програм SAVE не лише інформують щодо протизаконності тих чи інших дій (наприклад, вживання алкоголю, наркотиків), чи переконують у їх негативному впливі на здоров'я або

³ Перші подібні клуби організовувалися в США ще 1926 р.

кар'єру, а також пропонують альтернативу небажаній моделі поведінки. Студенти знайомляться з відповідними практиками шляхом участі у проектах.

Студентам пропонується безліч форм навчання через практику, зокрема: поширення оголошень про діяльність SAVE; організація конкурсу на краще есе про відмову від насильства із розміщенням тексту-переможця на веб-сайті SAVE або в інформаційному бюлетені SAVE; матеріальна підтримка місцевого притулку для жертв насильства; допомога літнім людям, що живуть неподалік від студента (виконання дрібних доручень, прибирання у дворі або звичайне спілкування); укладання брошури про запобігання злочинності у коледжі чи місцевій громаді; спонсорування одного стенду чи виставки фото для дітей з теми превенції правопорушень; участь у ремонті чи облаштуванні будівлі коледжу або занедбаній території місцевої громади [16].

Члени SAVE застосовують креативні інформаційно-освітні методи з профілактики антиправної поведінки серед молоді [16]. Так, популяризують відмову від застосування насильства шляхом влаштування у навчальному закладі Дня без бійок. Задля цього активісти SAVE шукають підтримки у молодіжних лідерів та пропонують усім студентам отримати за реалізацію такого проекту бонуси (додаткові п'ять хвилин на обід тощо). Задля посилення «виховного ефекту» використовують провокації. Наприклад, один з лідерів протягом усього дня носитиме футболку коледжу-противника. Сучасні інформаційні технології зумовили звернення SAVE до розміщення оголошень у Twitter та Instagram, що має поліпшити комунікацію студентів та сприятиме підвищенню ефективності освітніх заходів. Психологічно вивіреною, на наш погляд, акцією є і заклик щодо запровадження щотижневих обідів студентів з офіцером поліції.

Отже, на підставі викладеного вище, можна дійти наступних висновків.

Висновки. Світові освітні практики у сфері превенції правопорушень, зазвичай, спираються на результати наукових досліджень, що здійснюються авторитетними установами, зокрема, американською Національною радою з питань злочинності та делінквентності, Шведською національною радою щодо запобігання злочинності, Німецьким конгресом щодо запобігання злочинності.

У США профілактика злочинності здійснюється на базі приватно-державного партнерства. Однак, на наш погляд, неурядові організації відіграють найважливішу роль, бо, зазвичай, є ініціаторами тих чи інших проектів у названій сфері (National Crime Prevention Council, National Sheriffs' Association тощо).

Неформальним та інформальним американським освітнім практикам, що сприяють творенню культури правомірності у процесі превенції правопорушень, притаманне, на наш погляд, наступне. Освіта не є самоціллю, а інструментом формування певних цінностей, знань, умінь та навичок. Формування культури правомірності не декларується як окрема частина освітніх програм щодо профілактики правопорушень, а гармонійно поєднується з іншими їх складовими. Освітні заходи, як і профілактика правопорушень, загалом, здійснюються із врахуванням соціально-вікової стратифікації населення та ступеня поширеності певних видів злочинів. Шляхом неформальної та інформальної освіти у громадян формується усвідомлення потреби проактивної позиції кожного з них та партнерства у сфері превенції правопорушень. Поширеним є інноваційний підхід щодо визначення змісту політики профілактики злочинності та форм її реалізації. Серед заходів у цій сфері питому вагу становлять різноманітні програми НУО, більшість з яких мають вагому просвітницьку складову. Має місце проблема визначення ступеня ефективності тих чи інших заходів з превенції правопорушень. Наприклад, таких програм як «Neighborhood watch», «Apartment Watch».

На наше переконання, доцільним та перспективним є ретельне дослідження досвіду, насамперед, Швеції та Німеччини у названій вище сфері. Увага до цих країн пояснюється наступним. Найважливішими й піонерськими визнаються ініціативи щодо запобігання злочинності, що започатковувалися у Швеції. На початку 2000-х років американські фахівці визнавали нерозвиненість власної системи превенції та вказували на Швецію як позитивний взірць [17]. У Німеччині провідними суб'єктами розроблення політики профілактики правопорушень є місцеві громади: створено відповідні земельні та міські ради. Також варті ретельного вивчення та запозичення освітні профілактичні практики європейських країн, цільовою аудиторією яких є окремі групи населення. Наприклад, навчання літніх мешканців певного територіально-адміністративного району, які потім поширюють інформацію з питань безпеки у колі родичів, друзів, знайомих [18].

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження, Концепція від 29.09.2010 № 1911-р // Кабінет Міністрів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1911-2010-%D1%80>.

2. Roy Godson. A Guide to Developing a Culture of Lawfulness / Roy Godson // Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance. 14 December 2000, Palermo, Italy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=309>.

3. Білоконь М.А. Запобігання злочинності неповнолітніх: досвід країн Європейського Союзу : дис. ... к.ю.н. / М.А. Білоконь. – Харків, 2013. – 208 с.; Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : [навч. посіб.] / В.В. Голіна. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с. Горб Н.О. Особливості превенції девіантних проявів серед неповнолітніх та молоді: зарубіжний досвід / Н.О. Горб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/11016/%C3> ; Денисов С.Ф. Запобігання молодіжній злочинності в європейських країнах (на прикладі Німеччини) / С.Ф. Денисов, Є.О. Лебеденко // Держава та регіони. Серія: Право. – 2009. – № 1. – С. 135–141 ; Денисов С.Ф. Італійська модель запобігання злочинності молоді / С.Ф. Денисов, Т.С. Жукова // Держава і право : зб. наук. пр. – юрид. і політ. науки. – 2007. – Вип. 35. – С. 492–500; Денисов С.Ф. Проблеми запобігання молодіжній злочинності в державах Європейського Союзу / С.Ф. Денисов // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 3. – С. 54–58; Ключко А.М. Досвід зарубіжних країн у сфері боротьби зі злочинністю / А.М. Ключко // Європейські перспективи. – Київ, 2012. – № 3. – Ч.2. – С. 132-135; Прокопенко Н. Профілактика правопорушень серед дітей та молоді у Швейцарії / Н. Прокопенко // Відновне правосуддя в Україні. – 2009. – № 1. – С. 44–50; Сучасні стратегії міліції щодо профілактики правопорушень серед неповнолітніх / наук ред. Л.І. Мороз. – К. : Вид. Паливода А.В., 2008. – 220 с. Шендрік В.В. Особливості попередження злочинності неповнолітніх у США, Канаді та Україні / В.В. Шендрік, Ю.І. Лаптії // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 114–122.

4. Roy Godson. Research / Roy Godson. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://explore.georgetown.edu/people/godsonr/?action=viewresearch&PageTemplateID=360>.

5. H.R.1593 – Second Chance Act of 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/1593>.

6. Frequently asked questions about the Second Chance Act (SCA). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://famm.org/wp-content/uploads/2013/08/FAQ-Second-Chance-Act-5.4.pdf>.

7. Bureau of Justice Assistance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bja.gov/programs.aspx>.

8. Your Inside. Look At Crime Prevention. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ncpc.org/resources/files/pdf/violent-crime/inside_look.pdf.

9. Be Safe and Sound in School. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ncpc.org/programs/be-safe-and-sound-campaign>.

10. Celebrate Safe Communities. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ncpc.org/programs/celebrate-safe-communities/>.

11. Jacobs Jane. The Death and Life of Great American Cities / Jane Jacobs. – New York, 1961. – 472 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.buurtwijken.nl/sites/default/files/buurtwijken/bestanden/jane_jacobs_the_death_and_life_of_great_american.pdf.

12. Springfield Police Department. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.springfieldmo.gov/2599/Apartment-Watch>.

13. Starting a Neighborhood Watch. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ncpc.org/resources/files/pdf/neighborhood-safety/nwstart.pdf>.

14. Brian Palmer. Big Neighbor Is Watching / Brian Palmer // Slate Magazine. 21.03.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/explainer/2012/03/trayvon_martin_killing_george_zimmerman_was_part_of_a_neighborhood_watch_do_those_actually_decrease_crime_.html.

15. McGruff Club. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ncpc.org/programs/mcgruff-club/>; City of Ottawa Kansas Municipal Government. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.facebook.com/pg/ottawaks/photos/?tab=album&album_id=1131478243570065.

16. SAVE. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nationalsave.org/>.

17. National Institute of Justice Crime Prevention. Research Working Group Meeting: Research Issues, Questions and Gaps. 7-8 October, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/244259.pdf>.

18. Шадська Уляна. Чи потрібна в Україні стратегія запобігання злочинності? / Уляна Шадська. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ecpl.com.ua/comments/chy-potribna-v-ukrajini-stratehiya-zapobihannya-zlochynnosti-na-natsionalnomu-ta-mistsevomu-rivnyah/>.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ,
ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ
ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ СФЕРИ**

У статті сформовано поняття та розкрито зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери, як сукупності взаємозалежних та взаємодіючих елементів, основне призначення яких полягає в окресленні місця і ролі публічного органу у процесі реалізації своєю компетенційною спроможності щодо досягнення найкращого із можливих результатів у цьому секторі публічного життя.

Ключові слова: аграрна сфера, адміністративно-правове забезпечення, оптимізація, публічна адміністрація, статус, фінансове регулювання.

В статті сформовано поняття і раскрыто содержание административно-правового статуса субъектов публичной администрации, которые осуществляют обеспечение оптимизации финансового регулирования аграрной сферы, как совокупности взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, основное назначение которых заключается в указании места и роли государственного органа в процессе реализации своей компетенционной способности по достижению наилучшего из возможных результатов в этом секторе общественной жизни.

Ключевые слова: аграрная сфера, административно-правовое обеспечение, оптимизация, публичная администрация, статус, финансовое регулирование.

This article formed the concept and the content of the administrative and legal status of public administration engaged in providing optimization of financial regulation the agricultural sector. It is a set of interrelated and interacting elements, the main purpose of which is defined the place and role of public authority in the implementation of their competence, to achieve the best possible results in the sector of public life.

Key words: agriculture, administrative and legal support, financial regulation, optimization, public administration, status.

Вступ. Аграрний сектор одна з головних галузей національної економіки, оскільки забезпечує стратегічно важливі сфери суспільної життєдіяльності. Наразі існує закономірна необхідність вивчення та подолання основних причин занепаду розвитку аграрної сфери на сучасному етапі наявності економічної кризи у країні з метою відшукування якнайкращого способу здійснення органами публічної влади забезпечення оптимізації фінансового регулювання цієї сфери, для досягнення найкращого із можливих результатів для постачання у достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів через інструментарій збору, розподілу доходів і відповідних грошових коштів, використовуючи фінансовий механізм функціонування бюджетної, податкової, грошово-кредитної систем держави.

До проблеми адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери звертали свої погляди учені В. Авер'янов, Л. Воронова, В. Галуцько, О. Данильян, О. Дручек, В. Єрмоленко, Р. Ігонін, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Т. Кравцова, В. Курило, О. Орлюк, О. Петришин, О. Світличний, Ю. Шемшученко, М. Шиленко, С. Щерба, С. Юрій, В. Яременко, та ін. Проте, вони аналізували нами тему прямо не досліджували, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних чи суміжних відносинах.

Постановка завдання. Мета статті полягає у тому, щоб на основі теорії адміністративно-го і фінансового права, чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених, сформулювати поняття та розкрити зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери.

Результати досліджень. Перш, ніж розкривати адміністративно-правовий статус конкретних публічних органів, слід вказати, що оскільки, за нашим баченням, адміністративно-правове забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації (через систему адміністративних засад та адміністративного інструментарію) щодо досягнення найкращого із можливих результатів для постачання у достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів через інструментарій збору, розподілу доходів і відповідних грошових коштів, використовуючи фінансовий механізм функціонування бюджетної, податкової, грошово-кредитної систем держави, – то насамперед доцільно з'ясувати: адміністративна діяльність яких суб'єктів передбачає здійснення адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери.

Наголосимо, що забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери є різновидом адміністративної діяльності органів публічного адміністрування у цій сфері.

У межах власного дослідження М. Шиленко вказує, що під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [1, с. 41]. В. Авер'янов «публічну адміністрацію» розглядає як сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [2, с. 117]. У свою чергу В. Колпакова зазначає, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації у публічних інтересах. Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин [3, с. 36; 4, с. 98-99].

За переконаннями Т. Кравцової, публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства у цілому [5, с. 523].

Таким чином, публічна адміністрація, щодо забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери – це сукупність державних органів різної компетенційної спроможності, які відповідно до законодавчих актів наділені можливістю досягнення найкращого із можливих результатів у цьому секторі публічного життя, для постачання у достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів через інструментарій збору, розподілу доходів і відповідних грошових коштів, використовуючи фінансовий механізм функціонування бюджетної податкової грошово-кредитної системи держави.

При цьому, їй притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні цього поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах. Не є виключенням і публічна адміністрація, вона також діє відповідно до певних принципів – верховенства права, гуманізму, законності, демократизму, професійної компетентності, відповідальності тощо [5, с. 523]. Насамперед вона складається з системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Наразі в Україні влада є досить централізованою, більшість питань публічної сфери вирішуються органами (державної) виконавчої влади, а не місцевим самоврядуванням [6].

Слід нагадати, що до аграрної сфери вчені економісти відносять людський капітал аграрної діяльності, аграрні послуги, суто аграрне виробництво, аграрні ландшафти та сільські території.

Суб'єктами державного управління сільського господарства є ті органи державного управління, що здійснюють державне регулювання сільським господарством, забезпечують належне виконання положень аграрного законодавства, здійснення повсякденного управління підлеглими по вертикалі управлінськими структурами, виробничо-господарськими, виробничо-обслуговуючими сільське господарство службами, а також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю за діяльністю сільськогосподарських підприємств і об'єднань [7].

А тому, публічною адміністрацією щодо забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України та його служби і департаменти (основний – Департамент фінансово-кредитної політики), які виступають органами державного контролю та нагляду в АПК та облдержадміністрації, Державна казначейська служба України, виконавчі комітети місцевих рад, а також розпорядники бюджетних коштів.

Щоб охарактеризувати їх значення та роль у процесі здійснення їх адміністративної діяльності, слід з'ясувати значення слова «статус». Дана категорія є багатовекторною та описує кількісні та якісні характеристики певного явища, тоді як правовий статус є тією проміжною ланкою між абстрактним показником кількісних та якісних характеристик певного явища та чинного становища суб'єкта у певній системі, конкретизуючи його роль у певному юридичному середовищі.

У свою чергу, адміністративно-правовий статус є різновидом правового статусу, можна сказати, що адміністративно-правовий є частиною правового статусу, який є ширшим за значенням. Конституційні засади, на яких базується правовий статус, впливають на встановлення принципів правового статусу у всіх галузях права, зокрема й адміністративного. Крім цього, на зміст адміністративно-правового статусу також впливають норми інших галузей права та норми міжнародного права [8, с. 195].

Наявність владних повноважень визначається правовим статусом, тобто обсягом прав та обов'язків органів державної влади. Щодо органів публічної адміністрації, то вони наділені адміністративно-правовим статусом [4, с. 98].

Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації містить обсяг владних повноважень, а саме компетенцію, закріплену у компетенційних (або «статутних») нормативно-правових актах, що доповнюється важливими елементами – завданнями, функціями, характером взаємозв'язків з іншими органами (як «по вертикалі», так і «по горизонталі»), місцем в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань [9, с. 30-32]. О. Музичук під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин визначає систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [10; 4, с. 98].

Як приклад, М. Шиленко вважає, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону природних ресурсів, їх місце та роль у державному управлінні окреслені певними правовими рамками, визначаються Конституцією України, законами України та іншими підзаконними нормативно-правовими актами відповідно до наданих прав і покладених на них обов'язків і на підставі яких здійснюється необхідна охорона [4, с. 99].

У межах власного дослідження Б. Ринажевський вказує, що Т. Сараскіна основними характеристиками правового статусу державних органів називає: встановлення призначення органу та його місця у системі органів виконавчої влади, мету утворення органу; визначення сфери його діяльності, формулювання його завдань і функцій; встановлення прав та обов'язків (повноважень) щодо здійснення поставлених перед ним завдань та функцій у певній галузі чи сфері його відання; наділення його правом приймати відповідні правові акти, міру відповідальності органу та його посадових осіб за порушення законності у діяльності органу; порядок формування структури, штатів фінансування, порядку ліквідації; компетенція у прийнятті, реалізації і контролі за виконанням власних рішень; інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його структурних підрозділів [11, с. 73-74], тоді як А. Венгеров вважає, що «правовий статус – це сукупність прав, свобод, обов'язків та відповідальності особистості» [12]. М. Магузов, у свою чергу, писав, що правовий статус являє собою не лише сукупність прав, свобод та обов'язків особистості, а й її законних інтересів, гарантованих державою [13, с. 114; 14, с. 18].

Таким чином, виходячи з теоретичних напрацювань у сфері визначення поняття «статус», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус», адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери можна визначити як сукупність взаємозалежних та взаємодіючих елементів, основне призначення яких полягає в окресленні місця і ролі публічного органу у процесі реалізації своєю компетенційної спроможності щодо досягнення найкращого із можливих результатів у цьому секторі публічного життя, для постачання у достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів через інструментарій збору, розподілу доходів і відповідних грошових коштів, використовуючи фінансовий механізм функціонування бюджетної, податкової, грошово-кредитної систем держави.

Відповідно, для аналізованої нами сфери, такими елементами є: компетенція (завдання, функції), правоздатність (права та обов'язки) та відповідальність у цій сфері.

На законодавчому рівні представниками суспільства, тобто народними депутатами, працівниками Верховної ради України здійснюється розробка та прийняття державного бюджету, в якому закладаються основи для фінансового регулювання аграрної сфери.

Безпосереднім забезпеченням оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери займається Кабінет Міністрів України, який, приймаючи відповідні нормативно-правові акти зобов'язує інших суб'єктів аграрного регулювання здійснювати свої повноваження. Прикладом є Постанова «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів» від 29 квітня 2015 р. № 300, в якій вказано, що цей порядок визначає механізм використання коштів, передбачених Мінагрополітики у державному бюджеті за програмою «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів», які спрямовуються суб'єктам господарювання агропромислового комплексу на часткову компенсацію відсоткової ставки за залученнями у національній валюті банківськими кредитами. Головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінагрополітики [15].

Міністерство фінансів України є одним із ключових суб'єктів в аналізованій сфері, оскільки його місія полягає у фінансовому забезпеченні виконання державних функцій на основі виваженої бюджетної політики, створенні умов для стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами збалансованості, ефективності, неупередженості, цілісності, стійкості та прозорості [16].

Проте, центральним суб'єктом оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери є Мінагрополітики, яке займається формуванням та реалізацією державної аграрної політики, державної політики у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості (тобто – сфери агропромислового виробництва), технічної політики у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, сільськогосподарської дорадчої діяльності, виробництва та обігу органічної продукції (сировини), моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення [17].

У складі Міністерства є служби та департаменти, які діють через спрямування і координацію діяльності через Міністра. Ними є: Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна інспекція сільського господарства України; Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Департамент фінансово-кредитної політики; Департамент з управління державною власністю; Департамент землеробства та технічної політики в АПК; Департамент тваринництва; Сектор охорони праці та пожежної безпеки; Департамент стратегії та економічного розвитку; Департамент науково-освітнього забезпечення та розвитку підприємництва на селі; Департамент продовольства та інші. Ці служби та департаменти також опосередковано задіяні в оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери, оскільки виступають органами державного контролю та нагляду в АПК [18].

Особливої уваги заслуговує Департамент фінансово-кредитної політики, який є структурним підрозділом апарату Міністерства аграрної політики та продовольства України та підпорядковується першому заступнику Міністра аграрної політики та продовольства України [19].

Основними завданнями Департаменту є: участь у формуванні і реалізації основних напрямків державної аграрної політики, зокрема бюджетної, податкової, страхової, фінансово-кредитної, стратегії та механізмів її реалізації; розробка проектів законодавчих та нормативно-правових актів, що визначають основні стратегічні завдання, напрями та механізми функціонування бюджетно-фінансової, грошово-кредитної та податкової системи у галузях агропромислового виробництва; розробка та координація виконання загальнодержавних та регіональних програм агропромислового розвитку у частині фінансово-кредитного та податкового забезпечення; координація діяльності структурних підрозділів Міністерства, центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної фінансово-кредитної, бюджетної, податкової, страхової політики; підготовка у межах своєї компетенції відповідних інформаційних та аналітичних матеріалів [19].

Департамент, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює такі функції: 1) готує бюджетні запити, пропозиції до проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний

бюджетний період, прогнози розрахунки потреби у бюджетних призначеннях для здійснення програм та заходів, спрямованих на досягнення завдань, виконання яких здійснює Міністерство відповідно до покладених на нього функцій; 2) здійснює заходи по ефективному використанню бюджетних коштів за цільовим призначенням; 3) формує мережу розпорядників нижчого рівня та отримувачів бюджетних коштів, готує для затвердження керівництвом Міністерства лімітні довідки про бюджетні асигнування загального та спеціального фондів та доводить їх до отримувачів; 4) приймає участь у розробці нових і вдосконаленні наявних форм фінансових та податкових взаємовідносин держави з підприємствами, установами і організаціями галузей агропромислового виробництва; 5) приймає участь у розробці та здійсненні заходів державної фінансової підтримки розвитку підприємств агропромислового комплексу, та здійснює інші повноваження відповідно до законодавства [19].

У процесі оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери задіяні також облдержадміністрації, які здійснюють державну підтримку аграрного сектору на місцевому рівні. Як приклад, на виконання Закону України «Про державний бюджет України на 2016 рік», постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 300 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів» (зі змінами), вони приймають відповідні розпорядження [20].

Таким чином, основним суб'єктом, відповідальним за оптимізацію фінансового регулювання аграрної сфери є Департамент фінансово-кредитної політики, який є структурним підрозділом апарату Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Висновки. На основі вище зазначеного матеріалу можна сформулювати наступні висновки щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери:

1) публічна адміністрація щодо забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери – це сукупність державних органів різної компетенційної спроможності, які відповідно до законодавчих актів наділені можливістю досягнення найкращого із можливих результатів у цьому секторі публічного життя, для постачання у достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів через інструментарії збору, розподілу доходів і відповідних грошових коштів, використовуючи фінансовий механізм функціонування бюджетної податкової грошово-кредитної системи держави;

2) публічною адміністрацією щодо забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України та його служби і департаменти (основний – Департамент фінансово-кредитної політики), які виступають органами державного контролю та нагляду в АПК та облдержадміністрації, Державна казначейська служба України, виконавчі комітети місцевих рад, а також розпорядники бюджетних коштів;

3) для публічної адміністрації щодо забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери елементами адміністративно-правового статусу є: компетенція (завдання, функції), правоздатність (права та обов'язки) та відповідальність у цій сфері, а основним суб'єктом, відповідальним за оптимізацію фінансового регулювання аграрної сфери, є Департамент фінансово-кредитної політики, який є структурним підрозділом апарату Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери, можна визначити як сукупність взаємозалежних та взаємодіючих елементів, основне призначення яких полягає в окресленні місця і ролі публічного органу у процесі реалізації своєю компетенційної спроможності щодо досягнення найкращого із можливих результатів у цьому секторі публічного життя, для постачання у достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів через інструментарії збору, розподілу доходів і відповідних грошових коштів, використовуючи фінансовий механізм функціонування бюджетної, податкової, грошово-кредитної систем.

Список використаних джерел:

1. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
2. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.
3. Колпаков В. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. Колпаков. – К. : Юридична Україна, 2008. – № 3. – С. 35-36.

4. Шиленко М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють охорону природних ресурсів / М. Шиленко // Інформація і право. – 2014. – № 2. – С. 97-101.
5. Кравцова Т. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. Кравцова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522-525.
6. Публічна адміністрація (система урядування) в Україні // PRAVO.ORG.UA. 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/4714>
7. Єрмоленко В. Аграрне право України : [підручник] / В. Єрмоленко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.
8. Сердюк В. Адміністративно-правовий статус громадян України як різновид правового статусу / В. Сердюк // Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства : матеріали науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студ. юридичного факту, м. Суми, 25 травня 2013 р. / ред. кол.: А.М. Куліш, М.М. Бурбика, та ін. – Суми : СумДУ, 2013. – С. 195-196.
9. Авер'янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / В. Авер'янов // Право України. – 2009. – № 5. – С. 30-35.
10. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу / О.М. Музичук // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316-321.
11. Сараскіна Т. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Т. Сараскіна. – Х., 2000. – 212 с.
12. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М., 1988. – 624 с.
13. Матузов М.И. Личность Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права : [монография] / М.И. Матузов. – Саратов, 1972. – С. 114.
14. Ринажевський Б.М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України / Б.М. Ринажевський // Право і Безпека. – 2010. – № 1. – С. 15-21.
15. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів : Постанова КМУ від 29 квітня 2015 р. № 300 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 40. – С. 88.
16. Про Міністерство фінансів України // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/about>
17. Основні завдання та нормативно-правові засади діяльності Мінагрополітики // Офіційний веб-сайт Мінагрополітики. 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/uk/ministry?nid=20195>
18. Організаційна структура Міністерства аграрної політики та продовольства України // Офіційний веб-сайт Мінагрополітики. 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minagro.gov.ua/uk/ministry?tid_hierachy=163
19. Положення про Департамент фінансово-кредитної політики Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16 березня 2015 р. № 94 // Офіційний веб-сайт Мінагрополітики. 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/uk/ministry?nid=18662>
20. Розпорядження № 260 від 20 квітня 2016 року // Офіційне інтернет-представництво Вінницької обласної державної адміністрації. 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/DocJMLJCA99F46.

**РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНИХ УСТАНОВЛЕНЬ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
УКРАЇНИ ЯК РОЗПОРЯДНИКАМИ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Статтю присвячено проблемі реалізації загальних установлень органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації. Запропоновано концепцію визначення теоретико-правових та нормативно-правових засад реалізації загальних установлень. На основі аналізу основних правових понять встановлено правові особливості першого рівня реалізації норм права. З'ясовано базові нормативно-правові акти, в яких закріплено спеціалізовані норми права – загальні установлення, якими мають керуватися органи виконавчої влади України як розпорядники публічної інформації.

Ключові слова: спеціалізовані норми права, загальні установлення, реалізація права, принципи права, норми-оголошення, норми-цілі, дія права, органи виконавчої влади, розпорядники публічної інформації, нормативно-правові акти.

Статья посвящена проблеме реализации общих установок органами исполнительной власти Украины как распорядителями публичной информации. Предложена концепция определения теоретико-правовых и нормативно-правовых основ реализации общих установок. На основе анализа основных правовых понятий установлены правовые особенности первого уровня реализации норм права. Выявлены базовые нормативно-правовые акты, в которых закреплены специализированные нормы права – общие установки, которыми должны руководствоваться органы исполнительной власти Украины как распорядители публичной информации.

Ключевые слова: специализированные нормы права, общие установки, реализация права, принципы права, нормы-провозглашения, нормы-цели, действие права, органы исполнительной власти, распорядители публичной информации, нормативно-правовые акты.

The article is focused on the problem of implementing general guidelines by the executive authorities of Ukraine as administrators of public information. The author has suggested the concept of determining theoretical and legal and regulatory grounds for the implementation of general guidelines. Based on the analysis of the main legal concepts the author has established legal features of the first level of implementation of the law norms. The author has clarified the basic normative and legal acts, which enshrine specialized norms of law – general guidelines that should be followed by the executive authorities of Ukraine as administrators of public information.

Key words: specialized norms of law, general guidelines, implementation of law, principles of law, norms-proclamations, norms-objectives, force of law, executive authorities, public information administrators, regulatory acts.

Вступ. Конституція України [1] закріплює положення (ст. 3), що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. За умови поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки, особливість виконавчої влади полягає у тому, що забезпечує практичне виконання законів та підзаконних актів, зокрема щодо реалізації норм права стосовно забезпечення доступу до публічної інформації як фізичних, так і юридичних осіб в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні. Виходячи з того, що без реалізації

право втрачає свій соціальний зміст та призначення, правореалізаційна діяльність органів виконавчої влади України, які, серед іншого, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2] постають розпорядниками публічної інформації, має бути якісно активізована, спираючись на результати досліджень фундаментальної та прикладної науки.

Позитивно оцінюючи, з одного боку, кроки української держави у напрямку створення належної законодавчої бази (прийняття у новій редакції Закону України «Про інформацію» [3], Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2] та ін.), слід зазначити, з іншого боку, що прийняття навіть якісних законів – це не кінець цього процесу, а лише початок. Реалії сьогодення свідчать про існування проблеми у сфері належної реалізації норм права органами виконавчої влади України, передусім тих норм, які стосуються публічної інформації з обмеженим доступом, накладання юридичної відповідальності на державних службовців за порушення норм законодавства про доступ до публічної інформації, належного рівня професіоналізму державних службовців для виконання визначених у відповідному Законі [2] обов'язків. У зв'язку із зазначеним, є усі підстави вважати тему статті актуальною як з наукової, так і з практичної точки зору.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування та визначення основних теоретико-правових та нормативно-правових засад реалізації загальних установлень органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації.

Аналіз стану наукового опрацювання зазначеної проблеми засвідчив, що на сьогодні відсутні спеціальні наукові дослідження, які присвячені пошуку теоретико-правових та нормативно-правових засад реалізації органами виконавчої влади України норм права на першому рівні реалізації – «реалізації загальних установлень». Зважаючи на існуючу ситуацію у науковому середовищі, вважаємо за доцільне у межах даної статті запропонувати концепцію визначення цих засад для органів виконавчої влади України як розпорядників публічної інформації. Науковим підґрунтям нашого дослідження постають праці відомих учених, зокрема: С.С. Алексєєва, В.К. Бабасєва, А.М. Колодія, С.Л. Лисєнєкова, О.В. Мальєка, М.І. Магузова, П.Є. Недбали, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорєкіна.

Результати дослідження. У статті пропонується концепція визначення теоретико-правових засад реалізації загальних установлень органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації, яка включає наступні вихідні положення:

– реалізація норм права розглядається і як процес, і як результат;

– існує три рівні реалізації права:

- 1) реалізація загальних установлень;
- 2) реалізація загальних правових норм поза правовідносин;
- 3) реалізація норм права у конкретних правовідносинах [4, с. 419].

При цьому варто розуміти, що реалізуються нормативні приписи, а не норми права як «абстрактна модель» (тобто, «логічна» норма права) та реалізуватися вони мають під час діяльності суб'єктів права (зокрема, органів виконавчої влади України);

– реалізація загальних установлень органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації є необхідною, але не достатньою умовою реалізації права;

– під час реалізації загальних установлень органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації «працюють» спеціалізовані (нетипові) норми права, серед яких, зокрема:

- 1) загальнозакріплюючі норми (або норми-начала);
- 2) установчі норми (або норми-принципи);
- 3) прогностичні норми (або норми-цілі);
- 4) декларативні норми (або норми-оголошення);
- 5) дефінітивні норми (або норми-дефініції).

Водночас, зазначена концепція передбачає проведення дослідження на двох етапах:

- 1) визначення особливостей реалізації загальних установлень;
- 2) визначення можливих варіантів загальних установлень у сфері публічної інформації,

які відображені у нормативно-правових актах, та пересвідчення в існуванні для органів виконавчої влади України, як розпорядників публічної інформації, необхідності реалізації з'ясованих загальних установлень у цій сфері.

До речі, сфера публічної інформації є сферою суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією права кожної особи на доступ до публічної інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень [5, с. 159], зокрема, органів виконавчої влади України.

Переходячи до першого етапу дослідження, вважаємо за необхідне передусім зазначити, що у статті поділяється наукова позиція О.Ф. Скакуна щодо розуміння реалізації загальних уста-

новлень як «втілення у життя тих установлень, які містяться у преамбулах законів; у статтях, що фіксують загальні завдання і принципи права і правової діяльності» [6, с. 559]. Очевидно, що автор, характеризуючи даний напрям реалізації норм права, говорить про дію права, тобто, про його вплив на суб'єктів права (їх свідомість та волю). Саме цю думку формулює О.Ф. Скакун, а саме, підкреслює «ідейне» значення впливу права через реалізацію загальних установлень, завдань і принципів на суспільні відносини, у тому числі, пов'язаних з обігом публічної інформації.

На наше переконання, виникає потреба в обов'язковому врахуванні того, що реалізація загальних установлень, як перший рівень реалізації норм права (зокрема, щодо публічної інформації), пов'язана із загальною дією права, постаючи перехідною ланкою між дією права та реалізацією права. Наприклад, С.С. Алексєєв зазначає, що «...як відомо, право має ширшу дію, крім власне регулюючу» [7, с. 282]. При цьому, слід усвідомлювати, що у статті поняття «реалізація права» як процесу розглядається у контексті механізму правового регулювання. Виходячи із цього, з метою усвідомлення сутності реалізації загальних установлень, доцільно визначитися з такими поняттями як «дія права», «правовий вплив», «правове регулювання».

Проведений аналіз наукової літератури дозволяє нам погодитися з пропозицією С.Л. Лисенкова [8], що для визначення різниці між поняттями «правовий вплив» та «правове регулювання» доцільно ґрунтуватися на понятті «дія права». Наприклад, Ф.М. Фаткуллін пропонує розглядати дію права як «... будь-який прояв його ззовні, виконання ним своїх призначень і функцій, реальне виявлення своїх ціннісних властивостей, досягнення намічених результатів або, принаймні, сприяння їх досягненню» [9, с. 111]. Між тим, дія права охоплює усі можливі напрямки впливу норм права на суспільні відносини, а саме: 1) інформаційний напрямок (повідомлення суб'єктів права про встановлені правила поведінки, які містяться у будь-якому нормативному акті); 2) ціннісно-орієнтаційний напрямок (надає оцінку різноманітним варіантам поведінки, цілеспрямовує діяльність суб'єктів права); 3) нормативно-регулятивний (власно кажучи, і є юридичним регулюванням) [10]. На думку О.В. Малька, крім основної регулятивної (власне правової) дії права, слід виділяти: а) інформаційно-психологічний (мотиваційний, імпульсивний); б) виховний (педагогічний, ціннісно-орієнтаційний); в) соціальний аспект дії права [11, с. 622-623].

Важливим, на нашу думку, постає те, що аналіз наявних визначень поняття «правовий вплив» дозволив з'ясувати, що правовий вплив «є не специфічно правовим, а загальним, в якому діє не право, як сукупність норм, а «дух», «ідея права» [12, с. 299]. Водночас, як «взятий в єдності та різноманітті весь процес впливу права на суспільне життя, свідомість і поведінку людей за допомогою як правових, так і неправових засобів», розуміє правовий вплив С.В. Бобровник [13, с. 104]. Розглядаючи структурні елементи правового впливу, В.В. Борисов зазначає, що правовий вплив містить правову свідомість, правову культуру, механізм правового регулювання, правові принципи, правотворчий процес [14, с. 100].

У свою чергу, досліджуючи правове регулювання права, М.І. Матузов та О.В. Малько зазначають, що це лише одна із форм впливу права на суспільні відносини, постаючи, по суті, «спеціально-юридичною дією права» [15, с. 509]. О.П. Єгоршина та Р.А. Ромашов відмічають, що правове регулювання – це процес, який передбачає безпосередній (активний) правовий вплив на юридично значущі суспільні відносини [16, с. 41].

Пов'язуючи правове регулювання з дією права, важливим є акцентування уваги О.В. Малька щодо значення інформаційно-психологічного аспекту дії права. Серед іншого, автор підкреслює, що «правове регулювання не має ні речовинної, ні енергетичної форми, а здійснюється переважно на інформаційному рівні» [11, с. 624]. Продовжуючи, О.В. Малько вказує на значення та види інформації у правовому регулюванні, поділяючи її на два основних види: 1) інформація описового характеру (міститься у преамбулах, нормах-дефініціях і описує стан будь-якого об'єкта); 2) суто управлінська, нормативна інформація (міститься у конкретних правових засобах) [11, с. 624].

Ґрунтуючись на такому розумінні, автор наголошує на тому, що правове регулювання здійснюється «за допомогою управлінської інформації, де чітко конструюється модель необхідної дії» [11, с. 624]. Разом з тим, інформаційна дія права нерозривно пов'язана з психологічною дією. З цього приводу О.В. Малько наголошує, що «інформаційний аспект не можна відірвати від психологічного, оскільки право як знакова система здатна регулювати поведінку тільки тоді, коли інформація, яка адресується, сприймається свідомістю особистості і трансформується у мотив її діяння» [11, с. 625].

Узагальнюючою, на нашу думку, слід вважати позицію О.Ф. Скакун, яка, за критерієм «механізм реалізації права», підкреслює різницю між поняттями «правовий вплив» та «правове регулювання» (яке ширше за обсягом ніж поняття «реалізація права», але повністю його охоплює).

Отже, як зазначає автор, у правовому регулюванні право реалізується через його механізм – систему правових засобів і форм (норми права, правовідносини, акти реалізації і застосування норм права та ін.). У свою чергу, правовий вплив здійснюється за допомогою системи неюрідичних засобів – ідеологічних, психологічних, інформаційних та інших механізмів, а також загальних правових засобів (правосвідомість, правова культура, правопорядок) [6, с. 278]. Таким чином, правове регулювання можна розуміти як лише одну з форм впливу права на соціальні відносини.

Провівши відповідне дослідження, С.Л. Лисенков також доходить наступного висновку: 1) правовий вплив – це дія права на свідомість і поведінку людей, а через них – і на широке коло суспільних відносин за допомогою неправових (психологічних, ідеологічних, виховних та ін.) засобів; 2) правове регулювання – це дія права на суспільні відносини (поведінку їх суб'єктів) за допомогою використання спеціальних юридичних засобів [17, с. 249].

Таким чином, проведене дослідження щодо розуміння понять «правовий вплив», «правове регулювання», «дія права» (передусім, інформаційна) та їх співвідношення дозволило краще усвідомити сутність реалізації «загальних установлень» (їх реалізація постає першим рівнем реалізації норм права щодо публічної інформації відповідно до концепції дослідження). Водночас, окрему увагу слід приділити з'ясуванню ролі принципів права як важливого елемента «загальних установлень», який також має реалізовуватися. Проведений аналіз дозволив виявити декілька наукових підходів до розуміння змісту поняття «принципи права». Серед іншого, виділимо два основних підходи: об'єктивістський та нормативний.

У межах першого підходу існують наступні наукові позиції: представники «об'єктивістського» підходу трактують природу принципів права, розглядаючи їх як відображення об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, права і (або) як вираження сутності права. Варто акцентувати увагу на науковій позиції, згідно з якою принципи права виражають не суспільні, а правові закономірності. Зокрема, П.Є. Недбайло вважає, що принципи права «відображають його об'єктивні властивості, обумовлені закономірностями розвитку даного суспільства, всією гамою історично притаманних йому інтересів, потреб, суперечностей і компромісів різних класів, груп і верств населення» [18, с. 14]. В.К. Бабаєв, у свою чергу, акцентує увагу на тому, що принципи права «висловлюють головне, основне у праві, тенденції його розвитку, те, на що право має бути орієнтоване» [19, с. 24]. З цього приводу С.С. Алексеев указує, що «у принципах розкривається зміст права, вся правова система: у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції і потреби» [20, с. 98]. Крім того, автор указував на те, що принципи є «глибинними елементами структури права і що необхідно розрізняти принципи, виражені у самій матерії права і принципи правосвідомості» [20, с. 98].

Отже, згідно з даним підходом, принцип права – це «керівний стан права, його основні начала, що виражають об'єктивні закономірності, тенденції і потреби суспільства та визначають сутність усієї системи, галузі або інституту права, і мають силу їх правового закріплення та загальнообов'язкове значення» [21, с. 224, 225].

Разом з тим, представники «нормативного» підходу уявляють принципи права як особливі норми. Наприклад, О.О. Ганзенко відмічала особливо місце норм-принципів серед нетипових норм, наприклад, принцип непорушності прав і свобод людини [22]. Водночас, С.П. Синха розглядає принципи права як «об'єктивні норми, спочатку закладені у суспільних відносинах» [23, с. 93]. Тоді, як В.М. Баранов пропонує ототожнювати принципи права з «істинними нормами» – нормами-принципами [24]. Слід підкреслити, що такої позиції дотримуються ще низка вчених. Так, В.Д. Сорокін відзначає, що «норми розрізняють за конкретним змістом регульованих ними суспільних відносин. Перша група норм регулює питання загальної властивості» [25, с. 66]. Саме до цієї групи норм автор відносить й норми-принципи.

В.К. Бабаєв зазначає, що норми права за тими функціями, які вони виконують у механізмі правового регулювання, можна розділити на: вихідні правові норми (норми-начала, норми-принципи; визначально-установчі норми; норми-дефініції); норми-правила поведінки; загальні норми; спеціальні норми [26, с. 290]. Під нормами-принципами автор розуміє законодавчі приписи, які виражають та закріплюють принципи права [26, с. 290]. Таким чином, норми-принципи виражають принципи права.

Надаючи власне визначення, А.М. Колодій наголошує, що принципи права – «це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу» [27].

Достатньо у категоричній формі висловлює свою позицію А.Ф. Воронов, підкреслюючи, що «... принцип – це норма права, обов'язкове правило поведінки для учасників регульованих правовідносин <...> принцип не тільки «закріплений у нормах», він сам є норма права» [28, с. 50]. Разом з тим, О.А. Кузнецова наполягає на тому, що саме нормативне трактування принципів права не тільки адекватно відображає природу цього явища, але і повністю задовольняє потребам правозастосовної практики [29, с. 31, 32].

Досліджуючи генезу поняття «принципи права», А.М. Колодій, виділяє два способи вираження принципів права: 1) безпосереднє формулювання їх у нормах права (текстуальне закріплення); 2) виведення принципів права зі змісту нормативно-правових актів (змістове закріплення) [27]. До речі, автор ґрунтувався на відповідному дослідженні К.П. Уржицького [30]. Важливо, як підкреслює А.М. Колодій, також враховувати, що «утворюючи головний зміст права, юридичні принципи перебирають на себе всі його властивості і функції» [27]. Отже, у межах нормативного підходу принципи права розуміються як особливі норми права.

На другому етапі, відповідно до нашої концепції дослідження, з'ясуємо можливі варіанти реалізації загальних установлень у сфері публічної інформації. У роботі пропонується проаналізувати відповідні нормативно-правові акти задля виділення у їх змісті загальних установлень у сфері публічної інформації.

Насамперед проаналізуємо положення Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [31]. Загальні положення Закону закріплюють наступні декларативні норми (норми оголошення): одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. У розділі II Закону визначено завдання, цілі та напрямки розвитку інформаційного суспільства. Наприклад, основним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні є сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних ІКТ можливостей створювати інформацію і знання, користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, повною мірою реалізуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя і сприяючи сталому розвитку країни на основі цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй [31].

При цьому, розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя і у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним з пріоритетних напрямів державної політики [31]. У роботі підкреслюється, що наведені положення Закону є нормами-оголошеннями, якими мають керуватися передусім органи виконавчої влади України як розпорядники публічної інформації.

Наступним прикладом можуть слугувати положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» (надалі – Закон) [2]. Так, у преамбулі вказано, що цей Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Отже, зазначені положення Закону слід віднести до декларативних норм (норми-оголошення).

Водночас, у ст. 2 Закону чітко визначається, що його метою є: 1) забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень; 2) створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Також Закон чітко обмежив коло відносин, на які він не поширюється, а саме, на відносини: 1) щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій; 2) у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Таким чином, норми, що містяться у ст. 2, також можна віднести до декларативних норм.

У свою чергу, принципи забезпечення доступу до публічної інформації, визначені у ст. 4 Закону: 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Варто зазначити, що у даному випадку маємо приклад закріплення установчих норм (норм-принципів), які мають бути основою діяльності органів виконавчої влади України як розпорядників публічної інформації.

Разом з тим, у ст. 2 Закону України «Про інформацію» установчі норми закріплюють основні принципи інформаційних відносин, а саме: 1) гарантованість права на інформацію; 2) від-

критість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; 3) достовірність і повнота інформації; 4) свобода вираження поглядів і переконань; 5) правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; 6) захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя [3]. Ці загальні установлення також мають бути реалізовані у практичній діяльності зазначених органів.

Прикладом реалізації загальних установлень можуть слугувати положення міжнародно-правових актів. Зокрема, Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів [32] рекомендує урядам держав-членів керуватися у своєму законодавстві та практиці принципами, що додаються до цієї Рекомендації. Зазначені принципи закріплюються у наступних нормах-принципах (установчих нормах): 1) кожен у межах юрисдикції держави-члена повинен мати право на отримання за запитом інформації, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади, крім законодавчих органів та судової влади; 2) для забезпечення доступу до інформації мають бути передбачені ефективні і належні засоби; 3) не може бути відмовлено у доступі до інформації на тій підставі, що особа, котра подає запит, не має особливого інтересу у цьому питанні; 4) доступ до інформації надається на основі рівності [32].

Таким чином, проведене дослідження відповідних нормативно-правових актів (у тому числі, міжнародного) дозволило нам переконатися в існуванні необхідності реалізації, зокрема, органами виконавчої влади України, загальних установлень (як першого рівня реалізації норм права), тобто, нетипових спеціалізованих норм права, зокрема, у сфері публічної інформації.

Висновки. Вважаємо, що мета статті досягнута, оскільки: 1) запропоновано та обґрунтовано концепцію визначення теоретико-правових засад реалізації загальних установлень органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації; 2) чіткому розумінню правових особливостей першого рівня реалізації норм права, тобто, реалізації загальних установлень зазначеними органами сприяв ґрунтовний аналіз як змісту та співвідношення понять «правовий вплив», «правове регулювання», «дія права», так і розуміння принципів права у межах об'єктивістського та нормативного підходів; 3) визначено основні нормативно-правові акти, в яких закріплено спеціалізовані (нетипові) норми права – загальні установлення, зокрема, які мають відношення до сприяння діяльності органів виконавчої влади України як розпорядників публічної інформації. Виходячи з положень ст. 113 Конституції України [1], зазначені органи мають керуватися у своїй діяльності законами України, а отже, і тими загальними установленнями, які визначені у нашій роботі; 4) встановлено значення інформації описового характеру (міститься, наприклад, у преамбулах, принципах) у формуванні інформаційно-психологічного аспекту дії права на суспільні відносини у сфері публічної інформації за участі органів виконавчої влади України.

Подальші наукові дослідження будуть пов'язані з реалізацією норм права органами виконавчої влади України (як розпорядниками публічної інформації) на другому та третьому рівнях реалізації права.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://goo.gl/8lmc8>.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=606783.
3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12..>
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] : пер. з рос. / О.Ф.Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
5. Арістова І.В. Реалізація інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах : [монографія] / І.В. Арістова, М. Ю. Кузнецова ; за заг. ред. І.В. Арістової. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2015. – 250 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник] / О.Ф. Скакун. – [Вид. 2-е, перероб. і доп.]. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
7. Проблемы теории государства и права : [учебник] / Под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юридическая литература, 1979. – 440 с.
8. Лисенков С.Л. Правовий вплив і правове регулювання як форми прояву дії права на суспільні відносини: співвідношення та порівняння / С.Л. Лисенков // Порівняльно-правові дослідження. – 2006. – № 1. – С. 27-33.

9. Фаткуллин Ф.Н. Основы учения о праве и государстве : [учебное пособие] / Ф.Н. Фаткуллин. – Казань : Издательство Казанского фин.-экономич. ин-та, 1997. – 257 с.
10. Актуальні проблеми теорії держави та права. Конспект лекцій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/KVEZHNY>.
11. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 815 с.
12. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Арістова ; Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 476 с.
13. Бобровник С.В. Правове регулювання суспільних відносин та реалізація права / С.В. Бобровник // Правова держава. – Вип. 7 – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1996. – С. 102-108.
14. Общая теория государства и права: академический курс : в 3-х т. / В.В. Борисов. – Т. 3: Государство, право, общество. – М. : МГУ, 2007. – 698 с.
15. Матузов Н.И. Теория государства и права : [учебник] / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – [3-е изд.]. – М. : Дело, АНХ, 2009. – 528 с.
16. Егоршина О.П. Теория и государства и права : [учебник] / О.П. Егоршина, Р.А. Ромашов. – СПб : Юридический центр-Пресс, 2005. – 628 с.
17. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / С.Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 355 с.
18. Недбайло П.Е. Объективное и субъективное в праве (К итогам дискуссии) / П.Е. Недбайло // Правоведение. – 1974. – № 1. – С. 14-25.
19. Бабаев В.К. Теория современного советского права. Фрагменты лекций, схемы / В.К. Бабаев. – Нижний Новгород, 1991. – 155 с.
20. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. / С.С. Алексеев. – Т. II. – М. : Юридическая литература, 1982. – 709 с.
21. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. – [2-е изд., стереотип]. – М. : Статут, 2001. – 411 с.
22. Ганзенко О.О. Нетипові норми права в механізмі правового регулювання: проблеми теорії і практики застосування / О.О. Ганзенко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/HukmNu>.
23. Синха С.П. Юриспруденция. Философия права / С.П. Синха. – М., 1996 – 296 с.
24. Баранов В.М. Истинность норм советского права: проблемы теории и практики / В.М. Баранов. – Саратов, 1989. – 398 с.
25. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин – М. : Юридическая литература, 1972. – 240 с.
26. Теория государства и права : [учебник] / Под ред. В.К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2003. – 592 с.
27. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація / А.М. Колодій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/HjN0Kw>.
28. Воронов А.Ф. О понятии, значении и нормативном закреплении принципов гражданского и арбитражного процессуального права / А.Ф. Воронов // Законодательство. – 2003. – №12. – С. 48-54.
29. Кузнецова О.А. Принципы гражданского права: вопросы теории и практики / О.А. Кузнецова // Правоведение. – 2005. – № 2. – С. 24–34.
30. Уржинский К.П. К вопросу о принципах правового регулирования общественных отношений / К.П. Уржинский // Правоведение. – 1968. – № 3. – С. 122-127.
31. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
32. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів : Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 від 25 листопада 1981 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/i05E23>.

УДК 347.7

ТАХТАЙ О.В.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ
У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК**

У статті проаналізований зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок. Автором досліджено можливості імплементації нормотворчого та правозастосовного досвіду Європейських країн та США щодо адміністративно-правового регулювання діяльності кредитних спілок та запобігання правопорушенням у цій сфері. Наголошено, що зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок має велике значення для становлення та реформування наявної вітчизняної системи діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

Ключові слова: кредитні спілки, зарубіжний досвід, контроль діяльності, правопорушення, адміністративно-правовий механізм, запобігання.

В статье проанализирован зарубежный опыт предотвращения правонарушений в сфере деятельности кредитных союзов. Автором исследованы возможности имплементации нормотворческого и правоприменительного опыта Европейских стран и США по административно-правовому регулированию деятельности кредитных союзов и предупреждению правонарушений в этой сфере. Отмечено, что зарубежный опыт предотвращения правонарушений в сфере деятельности кредитных союзов имеет большое значение для становления и реформирования существующей отечественной системы деятельности небанковских финансовых учреждений в Украине.

Ключевые слова: кредитные союзы, зарубежный опыт, контроль деятельности, правонарушения, административно-правовой механизм, предотвращения.

The article analyzes the foreign experience of preventing offenses in the field of activity of credit unions. The author examines the possibilities of implementing the rule-making and law-enforcement experience of European countries and the USA regarding the administrative-legal regulation of the activities of credit unions and the prevention of offenses in this area. It is stressed that foreign experience of preventing offenses in the field of activity of credit unions is of great importance for the formation and reformation of the existing domestic system of activity of non-bank financial institutions in Ukraine.

Key words: credit unions, foreign experience, control of activity, offenses, administrative and legal mechanism, prevention.

Вступ. У світовій практиці немає єдиної системи регулювання фінансового ринку – кожна країна розробляє і впроваджує свої підходи, які зазвичай ґрунтуються на адаптації світового досвіду до національної правової системи. Проблеми підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні перебувають у центрі уваги багатьох науковців. Здебільшого вона зосереджена на аналізі підходів до вибору оптимальних шляхів розвитку регулювання і нагляду у банківській сфері.

Частка активів українського небанківського фінансового сектору становить лише 7% від загального обсягу активів фінансово-кредитних установ країни, однак негаразди у цьому секторі можуть створити проблеми для всієї економіки, у чому можна було переконатися під час останньої фінансової кризи. З огляду на це запровадження ефективного управління ризиками у цьому сегменті є вельми актуальним. Для кредитних спілок – ризик-менеджмент має слугувати своєрідним механізмом захисту інтересів клієнтів, власників та інвесторів, бути передумовою для ухвалення оптимальних, вмотивованих рішень.

© ТАХТАЙ О.В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

Порушення фінансового законодавства у більшості європейських держав визнаються правопорушеннями під впливом актів міжнародного характеру. Зокрема, Конвенцією про захист фінансових інтересів ЄС (1995 р.) запропоновано включити до національних законів низку шахрайських деліктів «як невігідних для інтересів Європейського Союзу». Зокрема, у Рамковому рішенні Ради ЄС «Про боротьбу з шахрайством та підробкою безготівкових платіжних засобів» (2001 р.) визначено, що кожна держава зобов'язана визнати злочином умисні діяння щодо банківських платіжних засобів [1].

На сьогодні у світі зареєстровано близько 53 тис. кредитних спілок, їх активи оцінюються приблизно 1 трлн доларів США, зокрема сумарна кількість їх членів перевищує 187 млн. осіб [2, с. 120; 3, с. 218].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду зарубіжних країн щодо запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок, а також можливості імплементації нормотворчого та правозастосовного досвіду Європейських країн та США щодо адміністративно-правового регулювання діяльності кредитних спілок та запобігання правопорушенням діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжний досвід діяльності кредитних спілок свідчить про те, що все різноманіття фінансових операцій, які вони здійснюють, не зводяться лише до кредитних і депозитних. Вони значно ширші й пов'язані з розміщенням цінних паперів на фондовому ринку, іпотечними операціями, емісією кредитних карток, довірчим управлінням майном тощо. Останнім часом особливу увагу привертають до себе операції з перерахування зарплати працівникам підприємств через кредитні спілки. Надання вказаної послуги є вигідним для всіх учасників. У світовій практиці регулювання діяльності кредитних установ існує багато методик оцінки їх фінансового стану та діяльності, які застосовуються у різних економічних умовах.

Основою для побудови системи нагляду за діяльністю кредитних спілок є принципи Всесвітньої ради кредитних спілок (WCCU) (далі – ВРКС), Базельського комітету з питань банківського нагляду та законодавство Європейського Союзу (далі – ЄС).

Всесвітня рада кредитних спілок, визначаючи базові принципи нагляду за кредитними спілками, наголошує на тому, що вони є фінансовими установами і тому повинні бути суб'єктами пруденційного нагляду. Рекомендації, викладені у стандартах пруденційного нагляду, мають бути враховані у національному законодавстві з питань регулювання діяльності кредитних спілок.

У 1988 р. Базельський комітет затвердив та підписав угоду ВАЗЕЛ I, яка стосується не тільки банків, а й усіх кредитних установ. Вона має назву «Міжнародна конвергенція вимірювання розміру капіталу і стандартів капіталу». У 2004 р. Базельський комітет банківського нагляду затвердив нові нормативи резервного капіталу (ВАЗЕЛ II), які набрали чинності у 2006 р. За ними повинні діяти банки та кредитні установи країн ЄС, «групи десяти» та інших країн, які запровадять їх добровільно.

Головною метою запропонованих в Угоді про капітал змін, які відповідають принципам Базеля III, є підвищення якості, прозорості й удосконалення структури капіталу кредитної установи, розширення практики покриття ризиків капіталом і стимулювання заходів щодо створення його резервних запасів. Зокрема, переважаючою формою капіталу першого рівня повинні стати прості акції та нерозподілений прибуток. Інструменти капіталу другого рівня мають бути гармонізовані. Також передбачаються заходи задля стримування циклічності діяльності кредитної установи.

Базель III передбачає виключення зі структури власного капіталу певних статей, які недостатньо ліквідні й не можуть бути використані для покриття збитків. У капітал першого рівня повинні входити тільки такі інструменти, які забезпечують поглинання збитків у поточній діяльності кредитної установи, а не за їх банкрутства. Базель III сприяє збільшенню частки акціонерного капіталу та зменшенню питомої ваги субординованих кредитів та інших гібридних інструментів у капіталі кредитної установи [4, с. 123].

Питання щодо необхідності впровадження кредитними спілками вимог Базеля II залежить від наявності системи пруденційного нагляду за фінансовими установами у конкретній країні. Також Всесвітня рада кредитних спілок пропонує відповідному органу, до компетенції якого входять питання регулювання та нагляду за діяльністю кредитних спілок, приймати позитивне рішення щодо застосування ними положень Базеля II у разі: наявності стійкої системи нагляду на основі ризиків; якщо кредитні спілки є прямими конкурентами банків на ринку кредитних, депозитних та інших банківських послуг; якщо кредитні спілки та регулятор розуміють основну причину та процес застосування розрахунків за «стандартизованим підходом» відповідно до вимог Базеля II.

Навпаки, застосування вимог Базеля II з позиції ВРКС недоцільне, якщо не здійснюється нагляд на основі ризиків за кредитними спілками (у такому випадку краще використовувати ресурси для забезпечення посиленого виїзного та безвиїзного нагляду і перевірок); кредитні спілки не конкурують з банками, щодо яких повинна застосовуватися жорстка система нагляду на основі ризиків.

Впровадження положень Базеля II у будь-якій країні передбачає можливість кредитних спілок брати участь у розробці нових нормативних та регуляторних вимог, а також прогнозувати ймовірні наслідки їх застосування.

Деякі кредитні спілки диверсифікують свою діяльність, зокрема географічно, шляхом запровадження нових фінансових продуктів, технологій або через взаємодію з банками та іншими фінансовими установами. Відповідно і ризики, що супроводжують їх діяльність, динамічно розвиваються. Тому важливо, щоб наглядова система аналізувала ситуацію та реагувала на зміни у певній фінансовій установі та секторі загалом.

Принципи діяльності кредитних спілок відрізняються від методів банківського роздрібного кредитування, тому управління їх кредитним ризиком теж має свої особливості. Відповідно регуляторна вимога щодо наявності у кредитних спілках розроблених та затверджених інструкцій і положень щодо перевірки, схвалення, моніторингу та повернення кредитів має бути доповнена специфічними для кредитних спілок положеннями.

Країни-члени ЄС розглядають можливість створення нового європейського органу регулювання та нагляду банківського, страхового і сектору цінних паперів. Також запропоновано проект директиви щодо створення спеціального європейського органу банківського регулювання та нагляду, до компетенції якого буде віднесено розроблення регуляторних і наглядових стандартів для всіх кредитних та фінансових установ, а також запобігання злочинам та правопорушенням. При цьому, на думку Європейської мережі кредитних спілок (European Network of Credit Unions), застосування всіх вимог та стандартів європейського банківського регулятора має бути пропорційним розміру та виду ризиків кредитних установ.

У Великобританії наглядова політика Управління з фінансового регулювання та нагляду (центрального органу нагляду за ринком фінансових послуг (Financial Services Authority, FSA)) спрямована на посилення законодавчих вимог щодо пруденційних стандартів для кредитних спілок у сфері оцінки капіталу, ліквідності та резервування під неповернення кредитів.

Так, у Великобританії діяльність кредитних спілок є вже традицією (з 1964 року), хоча кількість їх набагато менша у порівнянні з США і становить близько 480 [5]. Слід зазначити, що їх кількість постійно зростає: у 1992 р. – 377 кредитних спілок, у 1998 – 398, у 2009 – 480. У зв'язку з тим, що у Великобританії показники рівня довіри до банківського сектору значно перевищують аналогічні індикатори за всіма іншими сегментами фінансового ринку у цілому, то це може бути поясненням низьких показників залучених і розміщених фінансових ресурсів – на сьогодні 1 трлн і 794 млрд дол США, відповідно. На відміну від інших країн, у Великобританії діяльність кредитних спілок регулюється з боку FSA, до того ж кожна з кредитних спілок встановлює свої вимоги до осіб, які хочуть стати учасником цієї організації [2, с. 121].

В Ірландії готується реформа регуляторної системи, яка передбачає створення при Центральному банку Ірландії (Central Bank and Financial Services Authority of Ireland) Комісії єдиного інтегрованого регуляторного органу фінансового ринку. Дія стандартів банківського нагляду буде поширена і на кредитні спілки. Однак Ліга кредитних спілок Ірландії (Irish League of Credit Unions) зазначає, що такі кроки можуть мати негативний вплив на розвиток кооперативного кредитування у країні. З метою напрацювання регуляторних норм, які відповідають діяльності спілок, Ліга запропонувала проаналізувати діяльність максимально репрезентативної групи кредитних спілок. І лише на підставі результатів такого аналізу створювати законодавчу та регуляторну систему впливу на діяльність кредитних спілок.

Парламентський комітет з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії запропонував перевести відповідальність за здійснення нагляду за кредитними спілками до органу регулювання та нагляду за фінансовим сектором Великобританії, залишивши функцію реєстрації кредитних спілок Департаменту з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії. Цієї позиції також дотримується Казначейство Її Величності (Her Majesty's Treasury), пропозиції якого передбачали необхідність поширення на кредитні спілки Закону «Про фінансові послуги та ринки».

У Новій Зеландії впродовж 2008–2009 рр. здійснювалися заходи, спрямовані на реформування фінансового сектору країни, зокрема щодо посилення відповідності нагляду за кредитними спілками, які стали членами національної системи гарантування вкладів. У зв'язку з цим

кредитні спілки зобов'язані подавати щомісячну та спеціальну звітність, яка передбачена для фінансових установ-учасників системи. Впродовж 2010 р. тут також було розпочато впровадження відповідних норм щодо пруденційного законодавства.

Одним з лідерів кредитної кооперації Європи є Республіка Польща, – її кооперація, як і кредитна кооперація багатьох країн Східної Європи, має два історичних етапи розвитку. Засновником кредитної кооперації Польщі є Францішек Стефчик, який започаткував у 1890 році перший позичково-ощадний кооператив поблизу Кракова. Нова історія розвитку кредитної кооперації Республіки Польща нараховує 20 років (навіть 16, якщо рахувати з 1992 року, коли розвиток прийняв системний і плановий характер). За ініціативою профспілкового руху «Солідарність» і при підтримці Всесвітньої Ради Кредитних Спілок (WOCCU) у 1990 році був створений Фонд польських кредитних спілок, який у 1992 році почав створювати по всій території республіки кредитні спілки. У 1995 році був прийнятий Закон «Про кооперативні ощадно-кредитні каси», відповідно до якого, каса – це кооператив громадян, створений для накопичення грошових коштів виключно своїх членів надання їх позик та кредитів, проведення за їх замовленням фінансових розрахунків і посередництво при укладанні договорів страхування [6, с. 5]. Польські кредитні спілки також очікують змін до національних законодавчих актів, спрямованих на посилення контролю за їх діяльністю, зокрема шляхом удосконалення стандартів нагляду та регулювання [7, с. 86].

Загалом у рамках поліпшення регуляторної системи щодо діяльності кредитних спілок у країнах Європейського Союзу у 2008 р. була прийнята Директива щодо вимог до капіталу, якою передбачено адаптацію національного законодавства країн-членів відповідно до вимог Базеля II. Проте вона містить положення, що виключають зі сфери регуляторного впливу кредитні спілки. Зокрема, у документі зазначено, що, зважаючи на особливості структури та невеликий розмір, на кредитні спілки Польщі, Ірландії та Великобританії не поширюється дія цієї Директиви. Відповідно діяльність таких фінансових установ, зокрема щодо питань достатності капіталу, має регулюватися згідно з національним законодавством цих країн.

Після приєднання до Європейського Союзу на кредитні спілки нових країн – членів ЄС, наприклад Румунії, поширилася дія вимог Директиви. Як наслідок, до кредитних спілок різних країн-членів застосовують різні вимоги, що призводить до нерівності умов здійснення діяльності.

Таким чином, у світовій практиці для здійснення фінансового нагляду розроблені ключові елементи оцінки наглядовими органами системи управління ризиками. Даючи оцінку якості управління ризиками, наглядові органи мають пересвідчитися, що фінансова установа виконує такі вимоги: процедури управління ризиками і порядок надання звітів та інформації дають змогу охопити всі можливі ризики; ключові підходи, джерела інформації та процедури, що використовуються для виявлення, оцінки, моніторингу і контролю ризиків, адекватні, задокументовані й регулярно тестуються на надійність; у звітах послідовно відображається діяльність фінансової установи, що дає змогу здійснювати моніторинг ризиків відповідно до встановлених лімітів, цілей та завдань.

Не менший інтерес становить аналіз законодавства та практики його застосування у США. Ця країна набагато раніше інших зустрілась з виявами фінансового шахрайства та напручувала певний досвід протидії цьому явищу.

Наприклад, у США лише за роки світової фінансової кризи було призупинено діяльність 560 кредитних союзів. Попри це, кількість членів збільшилася на 21,7 тис. осіб і загальна сума внесків у країні близько 100 млрд дол. США. Ця тенденція пояснюється підконтрольністю роботи кредитних спілок не лише з боку наглядового органу (Національна адміністрація кредитних спілок – NCUA), а передусім прозорістю самого менеджменту. Внаслідок цього механізм здійснення кредитування членів кредитних спілок зводиться до мінімуму – оскільки платоспроможність учасників і цільове призначення кредиту враховується досить жорстко, кожен з членів кредитної спілки може отримати фінансові ресурси у тому обсязі, які є у розпорядженні самої кредитної спілки. Як правило, фінансові ресурси передаються на умовах строковості, платності та повернення на день подачі заявки до кредитної спілки, що, у свою чергу, збільшує переваги кредитно-кооперативних організацій у порівнянні з іншими фінансовими установами. Такий механізм кредитування знижує відсоток прострочених і неповернених кредитів, і навпаки – у США своєчасно та у повному обсязі повернуті кредити становлять 97% від загальної суми [2, с. 121].

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері господарської діяльності у США встановлена як на рівні федерації, так і в окремих штатах. Однак криміналізація господарських правопорушень здебільшого відбувається федеральним законодавством, що пов'язано з потребами ефективного виконання Сполученими Штатами своїх зобов'язань стосовно забезпечення безпеки торгівлі, фінансової системи тощо.

З огляду на зазначене, можна виокремити характерні особливості правового регулювання адміністративних процедур у зарубіжних країнах: по-перше, це обов'язкове нормативного закріплення загальних положень про адміністративну процедуру у нормативних актах певного різновиду (кодекс, закон, акт тощо), по-друге, у цілому адміністративна процедура у зарубіжних країнах нормативно визначається як взаємовідносини приватної особи та публічної адміністрації, по-третє, закріплення загальних положень щодо адміністративних процедур здійснюється в узагальненому порядку задля задоволення потреб більшості об'єктів, що підпадають під їх регулювання.

Важливим напрямком дослідження є аналіз зарубіжного досвіду здійснення окремих адміністративних процедур – державної реєстрації, ліцензування, державного контролю тощо.

Ефективність існування кредитних спілок у зарубіжних країнах обумовлюється добровільністю утворення установ кредитної кооперації та акумулювання грошових коштів фізичних (а у деяких країнах і юридичних осіб), цілеспрямованістю кредитних спілок на забезпечення режиму найбільшого сприяння їх учасників при кредитному, розрахунковому, консультаційному, посередницькому та інших видах обслуговування. Умовно можна виділити кілька моделей визначення у законодавстві зарубіжних країн адміністративно-правових основ порядку створення та діяльності кредитних спілок, а саме: детальна регламентація (наприклад, Федеративна Республіка Німеччина, Литовська Республіка, Республіка Узбекистан тощо) з чітким визначенням процедур реєстрації, ліцензування, контролю та припинення, та фрагментарне регулювання окремих питань (Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан тощо).

Для України притаманна модель детальної регламентації адміністративно-правових засад порядку створення та діяльності кредитних спілок з метою уникнення організаційних ускладнень, випадків корупції, своєрідного трактування нормативних положень. Однак із факторів забезпечення стабільної діяльності є вплив держави на діяльність кредитних спілок, основні напрями якого варто розглядати як позитивні задля запозичення і запровадження у вітчизняну систему кредитної кооперації, насамперед на нормативному рівні: як от при поданні документів для реєстрації кредитної спілки, долучати докладні біографії на члена органу управління із зазначенням детальних відомостей у професійному плані (досвід Федеративної Республіки Німеччини), одночасна державна реєстрація кредитної спілки і видача ліцензії, що дасть змогу скоротити витрати фінансових та трудових ресурсів (досвід Республіки Узбекистан), обмеження ризиків діяльності кредитних спілок на державному рівні, що сприятиме стійкості та стабільності кредитних спілок (досвід Латвійської Республіки), розподіл функцій державного контролю за кредитними спілками у відповідності до кількості їх членів, а відповідно і до масштабів їх діяльності, що посилює контроль за більш ризикованими і дасть змогу розвиватися невеликим кредитним спілкам тощо [8, с. 141].

Висновки. За доцільне визнається детальний двовекторний аналіз (загальних засад адміністративних процедур, з одного боку, та безпосередньо адміністративно-правових аспектів створення та діяльності кредитних спілок, з іншого боку) досвіду саме пострадянських країн, адже вони утворюють або формують своєрідну спільну групу подібних за різними критеріями (історичні засади формування права, належність до єдиної правової системи, схожий нормотворчий досвід тощо). Варто наголосити на виявленні позитивних аспектів у законодавстві зарубіжних країн, однак не слід уникати і критичного підходу, відповідно до якого необхідно усунути автоматичне запозичення норм зарубіжного законодавства з урахуванням історичних традицій України, її культурної спадщини та належності до правової системи.

Список використаних джерел:

1. Качка Т. Боротьба з відмиванням грошей: комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України *acquis* Європейського Союзу у сфері боротьби та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом / Т. Качка. – К., 2004. – С. 220–226.
2. Леонов С.В. Діяльність кредитних спілок: світовий досвід і перспективи їх функціонування на вітчизняному ринку кредитних послуг / С.В. Леонов, М.Г. Олещук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2014. – Вип. 39. – С. 119-126. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pprbsu_2014_39_14
3. Климко О.Л. Тенденції в діяльності кредитних спілок США в період кризи / О.Л. Климко // Міжнародний кооперативний рух: генезис та тенденції сучасного розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 16–17 лют. 2012 р.). – Полтава : ПУЕТ, 2012. – С. 218–221.

4. Осадчий Є.С. Світовий досвід управління капіталом кредитних спілок / Є.С. Осадчий // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 9. – С. 122–125.
5. Гончаренко В.В. Фінанси кредитних спілок України (положення та процедури) : [науково-практичний посібник] / В.В. Гончаренко. – Київ : Канадська Програма розвитку кредитних спілок в Україні, 2006. – 203 с.
6. Соломкин А. Польская модель развития кредитной кооперации / А. Соломкин, К. Волокно // КС Новости. – 2004. – № 7. – 12 с.
7. Довгополик А.А. Становлення кредитних спілок в Україні і світі: історичний / А.А. Довгополик // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства. Вип. 92. – 2009. – С. 84–88.
8. Довгополик А.А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності кредитних спілок у зарубіжних країнах / А.А. Довгополик // Вісник Запорізького національного університету. Серія юридичні науки. – 2010. – № 4. – С. 136–142.

УДК 342.9

ЧОРНА А.М.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано основні етапи реформування та розвитку державної податкової служби в Україні. Зауважено, що пошуки оптимальної структури органів влади, які реалізують державну податкову політику, почалися ще до проголошення незалежності України. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства сформульовано авторське бачення шляхів вдосконалення організаційної структури Державної фіскальної служби.

Ключові слова: організаційна структура, Державної фіскальна служба, організаційно-управлінська модель.

В статье проанализированы основные этапы реформирования и развития государственной службы в Украине. Отмечено, что поиски оптимальной структуры органов власти, реализующих государственную налоговую политику, начались еще до провозглашения независимости Украины. С учетом конструктивного анализа норм законодательства сформулировано авторское видение путей совершенствования организационной структуры Государственной фискальной службы.

Ключевые слова: организационная структура, Государственная фискальная служба, организационно-управленческая модель.

The article in order to analyzes the main stages of the reform and development of the State Tax Service of Ukraine. Notes that the search for the optimal structure of government that implements state tax policy began even before independence of Ukraine. Given the structural analysis of the legislation formulated Copyright vision of improving the organizational structure of the State Fiscal Service.

Key words: organizational structure, State Fiscal Service, organizational and management model.

Вступ. З моменту проголошення мети адміністративної реформи минуло більше ніж півтора десятиріччя, вона й досі є актуальною, оскільки владі так і не вдалося запровадити по-справжньому надійний та дієвий механізм державного управління, який би належним чином виконував функцію керівництва суспільними справами, і був здатен якісно та ефективно вирішувати усі ті питання й виклики, що постають перед українськими державою і суспільством у ході їх об'єктивного історичного розвитку. Ми цілком переконані у тому, що саме перетворення організаційної структури виконавчої влади є одним із ключових завдань адміністративної реформи, при чому це стосується як структури державно-управлінського механізму у цілому, так і структур його окремих ланок. Адже сьогодні ціла низка органів виконавчої влади все ще побудовані та продовжують працювати за організаційно-управлінською моделлю, яка була сформована ще за часів радянської влади. Ця проблема є характерною і для організаційної структури органів виконавчої влади, що займаються здійсненням державної політики у податковій сфері.

Розгляд проблемних питань, пов'язаних з дослідженням організаційної структури Державної фіскальної служби здійснювали такі вітчизняні науковці, вчені-правознавці як: І.О. Білоус, Б.А. Кормич, С.В. Додін, А.В. Макаренко, В.П. Науменко, С.Г. Левченко та інші. Однак, враховуючи процес активного реформування податкової галузі, питання концептуальних засад сьогоденної організаційної системи ДФС України потребують подальшого її дослідження.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є дослідити недоліки та визначити шляхи вдосконалення організаційної структури Державної фіскальної служби.

Результати дослідження. Слід зазначити, що пошуки оптимальної структури органів влади, які реалізують державну податкову політику, почалися ще до проголошення незалежності України. Початком цього процесу можна вважати липень 1990 року, коли відбулося створення податкової служби України як підрозділу Міністерства фінансів України, який мав відповідати за адміністрування надходжень до Державного бюджету. Формування структури податкової служби України започатковано постановою Ради Міністрів Української РСР від 12 квітня 1990 року № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР». Саме цим документом регламентовано створення 1 липня 1990 року державної податкової служби у системі Міністерства фінансів УРСР [1].

Первісно в основу побудови було закладено структуру жорсткої вертикальної централізації з прив'язкою до адміністративно-територіального устрою держави. Принцип побудови вимушено виявився змішаним (галузевий та по видах податків). У міру розвитку підприємництва в Україні (збільшення чисельності приватних структур та обсягів їх фінансових операцій) податкові органи вдосконалювали свою структуру, методи контролю, а також збільшували чисельність. У такому вигляді податкова служба в Україні проіснувала майже до кінця 1996 року, тобто до того часу, коли поверхневе, косметичне вдосконалення перестало давати відчутні результати. У країні почав спостерігатися значний ріст заборгованості у частині платіжів до бюджету, неконтрольований вивіз капіталу за кордон, розростання неофіційного сектора економіки. Виникла ситуація, коли податкова служба уже не мала змоги повною мірою виконувати функції, покладені на неї державою [2].

Новий етап розвитку державної податкової служби в Україні припадає на 1996–1997 роки. У цей час створено та розпочато функціонування Державної податкової адміністрації України (Указ Президента України від 22 серпня 1996 року № 760/96 «Про створення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій»), постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1996 року № 1385 «Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України») [1]. Цей період розвитку характеризується тим, що влада, нарешті, почала більш глибоко замислюватися над необхідністю реальних, конструктивних змін у засадах організації податкових органів. Саме у цей час виникає необхідність у проведенні докорінної модернізації органів державної податкової служби – починають розроблятися Концепція та Стратегія наряду розвитку Державної податкової служби України. Схвалена у 1998 році Програма дій Кабінету Міністрів України дала можливість передбачити на майбутнє в організаційно-управлінській структурі податкової служби перехід до податкових округів та відхід від побудови органів податкової служби за адміністративно-територіальним принципом. Створення міжрайонних і об'єднаних податкових інспекцій стало першим кроком до вирішення цього завдання (наказ ДПА України від 12.02.98 № 66) [2]. Суттєвим недоліком системи податкових органів, що склалася на той період, було те, що діюча організаційно-управлінська структура органів податкової служби не у повній мірі відповідала функціональному принципу, який застосовано у багатьох країнах світу і який на практиці довів свою високу ефективність.

Наступним кроком на шляху вдосконалення організаційно-управлінських засад податкових органів стало прийняття ДПА України наказу № 507 від 02.10.2000 р. «Про організаційну структуру Державної податкової адміністрації України». Цим наказом затверджено структуру та штатну чисельність головних управлінь ДПА України, перелік функцій та процедур та їх закріплення за структурними підрозділами ДПА України. Створені як самостійні Головне управління правового забезпечення, управління з питань забезпечення роботи з органами державної влади та управління захисту податкової інформації. Створено управління по роботі з великими платниками податків, основним завданням якого визначено організацію роботи з утворення та забезпечення функціонування інспекції по роботі з великими платниками податків у регіонах. Як і було передбачено концепцією розвитку податкової служби України, утворено податкові інспекції з функціями безпосереднього обслуговування та контролю за великими платниками податків у найбільших містах – промислових центрах України [2; 3].

Протягом 2000–2013 років було запроваджено цілу низку заходів, спрямованих на вдосконалення організаційної структури контролюючих органів, з метою підвищення ефективності виконання ними контрольної-наглядової діяльності, і разом з тим налагодження більш тісного та продуктивного співробітництва з бізнесом. Задля визначень ключових засад розвитку системи контролюючих органів, зокрема їх організаційної структури, у цей період було прийнято декілька документів стратегічного та концептуального характеру, а саме: Стратегічний план розвитку державної податкової служби України до 2013 року, в якому визначено основні напрями модернізації; Концепцію вдосконалення організаційної структури державної податкової служби України; Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року [2; 3].

З викладеного видно, що з самого початку створення у складі апарату держави центрального органу виконавчої влади з питань реалізації податкової політики (пізніше податкової та митної) почалися пошуки її найоптимальнішої організаційної структури. Однак якщо на первинних етапах становлення і розвитку системи податкових органів усі зміни щодо їх структури носили швидше поверхневий характер, то починаючи з кінця 90-х – початку 2000-х років зміни організаційної структури зазначених органів стають більш змістовними і конструктивними. Зокрема у тих змінах, які запроваджувалися в організаційно-управлінській структурі, почали простежуватися прагнення влади нарешті відмовитися від лінійної парадигми управління, яка досталася у спадок від радянської епохи, і більше уваги приділити функціональному принципу організації.

У цілому останні роки реформування органів влади, які реалізують державну податкову політику, спрямоване саме на розвиток їх організаційної структури на функціональній основі, і структура центрального апарату ДФС України є тому яскравим свідченням. Ми цілком підтримуємо такий курс влади у реформуванні структури державної фіскальної служби, оскільки за такого підходу обов'язки у середині системи розподіляються між її ланками залежно від різновиду роботи, яку вони виконують, тобто типові, споріднені процеси, для виконання яких необхідні однакові чи схожі форми, методи, прийоми роботи, які здійснюються спеціально створеними для цього (спеціалізованими) структурними одиницями. Слід зазначити, що авторитетні міжнародні фінансові інституції наполягають на тому, що саме функціональна структура є найбільш оптимальною для нормальної роботи фіскальних органів влади, зокрема фахівці Міжнародного валютного фонду та Світового банку до основних переваг функціональної організаційно-управлінської структури відносять:

- стандартизація аналогічних процесів зі справляння різних типів обов'язкових платежів, що значно спрощує виконання платниками податків реєстраційних трансакцій та погашення податкової заборгованості;
- уніфікація правил та процедур з дотримання податкового законодавства платниками податків;
- узгодження та згрупування у межах однієї організації ключових однорідних функцій податкових органів з метою підвищення рівня управлінського нагляду та контролю;
- комп'ютеризація усіх видів робочих процесів;
- поглиблення спеціалізації та навчання, а також професійний розвиток персоналу;
- зростання ефективності та продуктивності праці усіх підрозділів та податкової адміністрації загалом, усунення випадків дублювання процесів адміністрування різних типів податків;
- оперативне виявлення випадків ухилення від оподаткування та відповідне скорочення масштабів здійснюваних контрольних заходів за діяльністю платника завдяки моніторингу його загальної податкової поведінки і т. ін. [4, с.6; 5].

Однак, попри те, що у цілому питання реформування контролюючих органів у податковій сфері влада, на нашу думку, тримає вірний курс, втім існує ряд питань, які потребують більш ретельної уваги державно-владних суб'єктів.

По-перше, слід детальніше переглянути обов'язки різних функціональних ланок системи ДФС України, особливо її центрального апарату, який останнім часом хоча й скоротили, втім залишається доволі таки розгалуженим. Адже функціональний підхід, хоча й передбачає усунення дублювання функцій різними структурними ланками, втім на практиці владі ніщо не заважає утворювати організаційні підрозділи з різними назвами, втім зі схожими завданнями та функціями. Так, наприклад, у складі Центрального апарату ДФС України існують Головне слідче управління фінансових розслідувань та діє ще Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, при цьому складі останнього діє Відділ фінансових розслідувань.

По-друге, вважаємо, що було б доцільним більш активно запроваджувати елементи матричної організаційної структури, зберігаючи при цьому, безумовно, пріоритет функціональної моделі. Такий підхід дозволить ще більше децентралізувати управління та більш оптимально поєднати вертикальний і горизонтальний підходи управління у межах структури органів державної фіскальної служби, що гарантує, з одного боку, відсутність тотального вертикального контролю, а з іншого, забезпечить контроль за роботою структурних одиниць одразу декількома керівниками. Тобто послаблення сили вертикального (централізованого) контролю за нижчестоящими ланками не означатиме погіршення його якості та ефективності.

По-третє, вважаємо, що необхідно більш активно розвивати концепцію запровадження спеціалізованих офісів ДФС України по роботі з окремими категоріями платників податків. Сьогодні такий підхід втілюється у створенні спеціальних офісів по обслуговуванню великих платників податків. Організаційна структура таких офісів суттєво відрізняється від структури податкових органів районного рівня, оскільки має галузеву спрямованість. У кожному відділі обслуговуються підприємства конкретної галузі народного господарства, де їм надають повний перелік податкових послуг – від первинної реєстрації, консультації з податкового законодавства до видачі довідок, документів і проведення податкового аудиту. Серед переваг, які одержують великі платники у результаті реєстрації у таких установах – мінімізація втручання держави у поточну діяльність платників податків; оперативне реагування податкових органів на проблеми платника; заміна наявного постаудиту платника поточним моніторингом діяльності, тобто можливість проведення незалежного аудиту; удосконалення ризикоорієнтованої системи адміністрування податків, і як наслідок, – суттєве зменшення кількості, а надалі, можливо, і повна відсутність планових і позапланових перевірок [5]. З нашої точки зору таку практику роботи з платниками податків можна розповсюдити і на певні категорії середнього бізнесу, зокрема на тих його представників, від яких надходять найбільші внески до бюджету та (або) цільових фондів. Це дозволить налагодити більш тісний та змістовний контакт влади з середнім бізнесом, підвищити рівень його довіри до себе. Адже за статистикою саме середній бізнес найменше довіряє контролюючим органам.

По-четверте, у контексті розвитку державної фіскальної служби насамперед як органу сервісного характеру, обумовлює необхідність підвищення якості роботи Центрів обслуговування платників податків, зокрема шляхом збільшення кількості працівників, зайнятих консультативно-роз'яснювальною роботою. Адже на сьогодні лише близько 1% працівників органів ДФС з їх загальної кількості (1% від 58 тис. осіб) виконують функції з консультування платників податків [6, с. 14].

По-п'яте, необхідно переглянути коло функціональних обов'язків усіх структурних ланок контролюючих органів на предмет їх перенавантаження. Вище по тексту ми зазначали, що функціональний підхід до організації структури Державної фіскальної служби України передбачає зосередження однотипних функцій у віданні відповідних спеціальних підрозділів, однак, це не повинно призводити до надмірного перенавантаження завданнями і функціями цих підрозділів, оскільки це, як правило, призводить до того, що їх працівники підходять до виконання своїх обов'язків досить формально.

Ю. Дрогозов, В. Дубровський, акцентуючи увагу на цій проблемі, як приклад наводять Департамент правової роботи, до функцій якого належить «організація та участь у реалізації правової політики, спрямованої на забезпечення надходжень до бюджетів усіх рівнів», супроводження справ у судах та розгляду адміністративних скарг платників податків [6, с. 14]. Дослідники зазначають, що об'єднання всіх цих функцій та завдань призводить до формального підходу посадових осіб департаменту під час проведення процедури адміністративного оскар-

ження та негативної для платників податків статистики прийнятих рішень, яка на рівні ДФС України свідчить про недопустимо та необґрунтовано низький відсоток повністю або частково задоволених скарг платників податків. Лише 3-4% від загальної кількості адміністративних скарг платників податків розглядаються ДФС України на користь платників. При цьому у судах з незадоволених на рівні адміністративного оскарження скарг платників податків приймається близько 70% рішень на користь таких платників, що свідчить про упереджене ставлення органів ДФС до платників податків під час розгляду адміністративних скарг [6, с. 14]. У зв'язку з цим автори доходять цілком слушного висновку, що постає питання про недоцільність об'єднання в одному департаменті функцій розгляду скарг платників податків та правового супроводження справ у судах або встановлення кардинально нових показників оцінки роботи цього підрозділу та дій його посадових осіб [6, с. 14].

Висновки. Отже, підсумовуючи проведені дослідження, можемо з упевненістю стверджувати, що організаційно-управлінська структура є однією з визначальних умов якості та ефективності виконання органами державної фіскальної служби своїх завдань та функцій. Усвідомлюючи це, влада останні роки намагається запровадити найбільш оптимальну організаційно-управлінську модель структури даних органів влади, яка б з одного боку гарантувала якісну та ефективну реалізацію їх сервісної функції та, відповідно, сприяла підвищенню довіри платників податків до контролюючих органів, а з іншого – забезпечувала належне виконання фіскальних функцій. Найбільш підходящою для таких цілей є функціональна організаційно-управлінська структура, яку сьогодні влада й намагається запровадити у систему ДФС України. Грамотний підхід до втілення цієї ідеї дозволить, на нашу думку, сформувати у межах системи зазначених органів влади три рівні організаційної структури, а саме: стратегічний, тактичний та виконавчий, що має позитивно вплинути на якість та ефективність здійснення свого функціонального призначення системою у цілому. Разом із тим, не слід забувати про те, що жодна організаційно-управлінська структура не ідеальна і має як свої переваги, так і недоліки, які обов'язково необхідно враховувати та намагатися нівелювати, зокрема шляхом запровадження окремих елементів з інших організаційно-управлінських моделей.

Список використаних джерел:

1. Становлення та модернізація Державної податкової служби України // Офіційний портал ДФС України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/stanovlennya-ta-modernizatsi/>
2. Податковий менеджмент. Курс лекцій для студентів з навчальної дисципліни «Податковий менеджмент» / [Укладачі: Б.П. Ярема, В.П. Маринець, Н.В. Савчук та ін.] // Податковий менеджмент. – Львів : Магнолія 2006, 2013. – 352 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1529052764393/ekonomika/podatkova_sluzhba_ukrayini_napryami_rozvitku
3. Становлення та модернізація Державної податкової служби України // Офіційний портал ДФС України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/stanovlennya-ta-modernizatsi/>
4. Kidd M. Revenue Administration: Functionally Organized Tax Administration / M. Kidd. – IMF, Fiscal Affairs Division. 2008. – 13 p.
5. Типові моделі функціонування податкових органів: порівняльний аспект / О.С. Ватаманюк. // Економіка. Управління. Інновації. – 2014. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui_2014_1_20.pdf
6. Дрогозов Ю. Інституційні проблеми української податкової системи та шляхи їх вирішення / Ю. Дрогозов, В. Дубровський // Група «Податкова реформа» РПР. – С. 34. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/ua/groups-rpr/tax-reform>

УДК 342.9

ШКАРУПА К.В.

**РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ
ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ**

У статті розглянуто повноваження та функції Національної гвардії України відповідно до нормативно-правових актів, що становлять правову базу діяльності. Визначено роль та способи забезпечення реалізації функцій держави Національною гвардією України.

Ключові слова: *Національна гвардія України, правопорядок, громадська безпека, громадський порядок, правовий режим, військовослужбовці.*

В статье рассмотрены полномочия и функции Национальной гвардии Украины в соответствии с нормативно-правовыми актами, составляющими правовую базу деятельности. Определена роль и способы обеспечения реализации функций государства Национальной гвардией Украины.

Ключевые слова: *Национальная гвардия Украины, правопорядок, общественная безопасность, общественный порядок, правовой режим, военнослужащие.*

The article deals with the powers and functions of the National Guard of Ukraine in accordance with the normative legal acts constituting the legal basis of activity. The role and methods of ensuring the realization of the functions of the state by the National Guard of Ukraine are determined.

Key words: *National Guard of Ukraine, law enforcement, public security, public order, legal regime, military.*

Вступ. В умовах небезпеки для територіальної цілісності України, загрози її державному суверенітету, провокування силового сценарію та дестабілізації ситуації у країні, порушення її миру і спокою, виникла необхідність на основі внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ створити за європейською моделлю потужне військове формування з правоохоронними функціями, здатне виконувати службово-бойові завдання, у тому числі правоохоронні функції, як в умовах мирного часу, так і в умовах запровадження правового режиму надзвичайного та/або воєнного стану.

Адміністративно-правовий статус особи було досліджено у працях М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.О. Ієрусалімової, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, Ю.В. Корнєєва, Є.В. Курінного, М.М. Новікова, О.В. Негодченка, А.Ю. Олійника, Д.В. Приймаченка, О.В. Синьова, М.М. Тищенко, О.Н. Ярмиша та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження функцій Національної гвардії України та роль у реалізації функцій держави, аналіз нормативно-правових актів щодо статусу Національної гвардії України та науково-теоретичне обґрунтування необхідності їх вдосконалення.

Результати дослідження. Під функціями держави розуміють напрями її діяльності, в яких знаходять свій вираз її сутність, завдання і цілі [1].

Найбільш узагальненою класифікацією функцій держави слід вважати у залежності від сфери діяльності, а саме внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції – це напрям діяльності держави, у яких конкретизується її внутрішня політика відносно економічних, ідеологічних, культурних та інших сторін життя суспільства, а зовнішні функції забезпечують здійснення зовнішньої політики держави. До внутрішніх функцій частіше відносять регулювання економічних відносин, організацію суспільної праці, охорону правопорядку, законності, прав і свобод громадян, соціальний захист населення, охорону та раціональне використання природних ресурсів, а до зовнішніх – оборону країни, підтримання міжнародного миру, економічного співробітництва [1].

© ШКАРУПА К.В. – викладач кафедри загально-правових дисциплін (Інститут кримінально-виконавчої служби)

Відповідно до Закону Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначене для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [2].

Національна гвардія України бере участь відповідно до закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони.

Якщо розглядати підзаконні нормативно-правові акти, які стосуються діяльності Національної гвардії України, то зазначимо, що їх дуже велика кількість, зокрема, можна назвати такі: Наказ МВС України від 09.07.2014 № 651 «Про затвердження Положення про підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України» [3]; Наказ МВС України від 03.07.2014 № 625 «Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України» [4]; Наказ МВС України від 16.06.2014 № 566 «Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України» [5]; Наказ МВС України від 16.06.2014 № 567 «Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України» [6] тощо.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про Національну гвардію України», можна виокремити такі обов'язки Національної гвардії України:

- забезпечувати захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань;
- брати участь у забезпеченні громадської безпеки та охорони громадського порядку, у тому числі під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових заходів, під час офіційних візитів та інших заходів за участю посадових осіб України та іноземних держав, щодо яких здійснюється державна охорона на території України;
- вживати заходів, спрямованих на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень; забезпечувати охорону об'єктів, що охороняються Національною гвардією України; забезпечувати пропускний режим на об'єктах, що охороняються Національною гвардією України;
- забезпечувати охорону спеціальних вантажів, у тому числі ядерних матеріалів, під час їх перевезення територією України;
- забезпечувати охорону органів державної влади, а також здійснення заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;
- вживати заходів щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій; брати участь в антитерористичних операціях;
- вживати заходів щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів;
- надавати допомогу у ліквідації наслідків природних, техногенних, екологічних катастроф;
- брати участь у заходах, пов'язаних із припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також у заходах щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав;
- брати участь у міжнародному співробітництві, міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у порядку і на умовах, визначених законами України;
- брати участь у відновленні конституційного правопорядку, порушеного при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, а також у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порушеної у результаті здійснення протиправних дій, у тому числі на підґрунті міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів;
- підтримувати або відновлювати правопорядок у районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, осо-

бливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

– розблокувати або припиняти протиправні дії у разі захоплення важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– протидіяти масовим заворушенням, що супроводжуються насильством над громадянами;

– формувати в особливий період військові частини і підрозділи та обороняти важливі державні об'єкти, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, спеціальні вантажі, у тому числі ядерні матеріали, під час їх перевезення територією України;

– вести воєнні (бойові) дії у разі збройного конфлікту чи загрози нападу на Україну; виконувати завдання територіальної оборони;

– виконувати заходи правового режиму воєнного стану.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України», військовослужбовці Національної гвардії України мають такі права:

– у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку на військовослужбовців Національної гвардії України поширюються права та обов'язки, передбачені Законом України «Про Національну поліцію»;

– затримувати та передавати працівникам поліції, адміністрації об'єктів, що охороняються Національною гвардією України, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється Національною гвардією України;

– затримувати осіб, озброєних вогнепальною зброєю під час здійснення антитерористичних операцій; затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів;

– розблокувати або припиняти протиправні дії у разі захоплення важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– проводити огляд транспортних засобів і вантажів на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, що охороняються Національною гвардією України;

– зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю;

– під час виконання службових завдань користуватися безплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі);

– безперешкодно використовувати у невідкладних випадках засоби електронного зв'язку центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а засоби зв'язку, що належать фізичним особам, – за їх згодою;

– використовувати з наступним відшкодуванням витрат та збитків у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, транспортні і плавучі засоби фізичних або юридичних осіб незалежно від форми власності (крім транспортних засобів дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав в Україні, транспортних засобів спеціального призначення) для припинення злочину, проїзду до місця події, стихійного лиха, супроводження до лікувальних закладів осіб, які потребують термінової медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх супроводження або конвоювання до органів внутрішніх справ;

– взаємодіяти у межах компетенції з іншими правоохоронними органами [2].

Як окремий структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ Національна гвардія України відповідно до ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції органів внутрішніх справ; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили та засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій [7]. Крім того, відповідно до чинного законодавства підрозділи НГУ мають право оперативно реагувати на дії незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій, припиняти терористичну діяльність, що пов'язані з підвищеним ризиком для життя та здоров'я військовослужбовців та вимагають від особового складу високого рівня професійної підготовки, а також можуть забезпечувати державну безпеку і захист державного кордону, припинення терористичної діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій (але виключно у взаємодії з правоохоронними органами) [2].

Варто зазначити, права й обов'язки Головного управління Національної гвардії України розповсюджуються на всі види суспільних відносин, що виникають у діяльності Національної гвардії України, та всю територію країни [8]. Головний орган військового управління в установленому порядку має такі права: 1) залучати фахівців центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, що належать до його компетенції; 2) отримувати від Міністерства внутрішніх справ України, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування документи й матеріали, необхідні для реалізації покладених на нього завдань; 3) подавати на розгляд Міністерства внутрішніх справ України проекти нормативно-правових актів з питань діяльності Національної гвардії України; 4) скликати наради за участю представників органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції, тощо [8].

Детальніше зупинимось на підрозділах Національної гвардії України, які зосереджуються на виконанні (реалізації) окремих функцій та мають притаманні лише їм сфери діяльності. Військові частини й підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України, призначені для забезпечення захисту й охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки. Відповідно до покладених на них завдань і функцій вони зобов'язані виконувати такі завдання:

- брати участь у забезпеченні громадської безпеки й охорони громадського порядку;
- вживати заходи, спрямовані на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень;
- вживати заходи щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі, дезертирів;
- надавати допомогу у ліквідації наслідків природних, техногенних, екологічних катастроф;
- підтримувати або відновлювати правопорядок у районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру, що створюють загрозу життю та здоров'ю значних верств населення;
- розблоковувати або припиняти протиправні дії у разі захоплення важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- протидіяти масовим заворушенням, що супроводжуються насильством над громадянами;
- виконувати завдання територіальної оборони;
- виконувати заходи правового режиму воєнного та надзвичайного станів тощо [6].

Також, слід зазначити, що військові частини й підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України виконують такі функції:

- здійснюють комплекс заходів щодо надійної охорони важливих державних об'єктів;
- здійснюють у встановленому порядку пропускний режим на об'єктах, що охороняються;
- забезпечують охорону спеціальних вантажів, у тому числі ядерних матеріалів, під час їх перевезення територією України;
- здійснюють оборону об'єкта, що охороняється;
- виконують завдання територіальної оборони;
- виконують заходи правового режиму воєнного й надзвичайного станів;
- здійснюють заходи до переходу з мирного на воєнний стан, вивчення мобілізаційних ресурсів, їх якісного відбору за призначенням, забезпечують виконання заходів щодо матеріально-технічного забезпечення приведення військової частини у вищі ступені бойової готовності під час мобілізації;
- здійснюють заходи щодо забезпечення радіаційного, хімічного, біологічного захисту й екологічної безпеки особового складу військової частини [9].

Військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України здійснює міністр внутрішніх справ України. Безпосереднє військово керівництво Національною гвардією України здійснює командувач Національної гвардії України, який призначається на посаду та звільняється з неї Верховною Радою України за поданням Президента України.

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші] ; за ред. В.В. Копейчикова. – стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Про затвердження Положення про підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України : Наказ МВС України від 09.07.2014 № 651. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : Наказ 2014. – № 3 133 МВС України від 03.07.2014 № 625 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України : Наказ МВС України від 16.06.2014 № 566 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : наказ МВС України від 16.06.2014 № 567 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV // Офіційний сайт Верховної ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15/print1433866526566313>.

8. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28 березня 2014 р. № 346/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>.

9. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 3 липня 2014 р. № 625 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0830-14>.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.97

АЗАРОВ Є.Ф.

**УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРИСЛИВИМ ЗЛОЧИНАМ,
ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ НА ПАСАЖИРСЬКОМУ ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ**

У статті розглянуто заходи удосконалення запобігання корисливим злочинам, що вчиняються на пасажирському залізничному транспорті, охарактеризовано залізничний транспорт як об'єкт запобіжної діяльності, його об'єктивні та суб'єктивні криминологічні особливості, проаналізовано зарубіжний досвід запобіжної діяльності злочинності на залізничному транспорті, запропоновано заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності суб'єктів із запобігання корисливій злочинності на залізничному транспорті

Ключові слова: заходи вдосконалення запобігання, об'єкт запобіжної діяльності, об'єктивні, суб'єктивні криминологічні особливості, заходи запобігання, рекомендації з запобігання.

В статье рассмотрены меры совершенствования предупреждения корыстным преступлениям, совершаемых на пассажирском железнодорожном транспорте, охарактеризованы железнодорожный транспорт как объект предупредительной деятельности, его объективные и субъективные криминологические особенности, проанализирован зарубежный опыт предупредительной деятельности преступности на железнодорожном транспорте, предложены мероприятия, направленные на повышение эффективности деятельности субъектов по предупреждению корыстной преступности на железнодорожном транспорте.

Ключевые слова: меры усовершенствования предотвращения, объект предупредительной деятельности, объективные, субъективные криминологические особенности и меры предупреждения, рекомендации по предотвращению.

The article describes measures to improve the prevention of selfish crimes committed on passenger rail transport, rail transport as an object of preventive activity, its objective and subjective criminological features, analyzed foreign experience of preventive activity of crime in railway transport, proposed measures aimed at increasing the efficiency of the activities of the subjects on Prevention of mercenary crime on f Railway transport

Key words: measures of prevention improvement, object of preventive activity, objective, subjective criminological features and prevention measures, recommendations for prevention.

Вступ. Ефективна транспортна система – необхідна умова функціонування кожної галузі економіки й держави в цілому. Серед існуючих видів транспорту провідне місце належить залізничному, який є однією з базових галузей економіки України. Специфіка залізничного транспорту як об'єкта запобіжного впливу водночас породжує 3 аспекти, які потребують свого визначення. Це: (а) об'єкт запобіжного впливу, (б) особливості залізничного транспорту, які роблять його таким об'єктом, (в) ставлення вказаних аспектів і стану злочинності на залізничному транспорті.

© АЗАРОВ Є.Ф. – перший заступник начальника (Головне управління Державної фіскальної служби у Донецькій області)

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою запобігання злочинності взагалі та корисливим злочинам на пасажирському залізничному транспорті зокрема займалися такі науковці, як Ю.М. Антонян, О. М. Бандурка, Н.І. Гетман, В.В. Голіна, А.І. Долгова, Є.О. Єрмаков, О.М. Литвинов, А.В. Мілашевич, С.В. Продайко, С.В. Якімова та інші, проте вдосконалення заходів запобігання злочинам залишається актуальним питанням.

Постановка завдання. Метою даної статті є вдосконалення заходів запобігання корисливим злочинам на пасажирському залізничному транспорті.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про залізничний транспорт» діяльність залізничного транспорту як частини єдиної транспортної системи країни сприяє нормальному функціонуванню всіх галузей суспільного виробництва, соціальному й економічному розвитку і зміцненню обороноздатності держави, її міжнародному співробітництву. Залізничний транспорт забезпечує її внутрішні й зовнішні транспортно-економічні зв'язки й потреби населення в перевезеннях [1]. Функціонально-соціальна різноманітність залізничного транспорту зумовлює певні його особливості.

Аналіз кримінологічної літератури і практики протидії злочинності свідчить, що під об'єктом запобіжного впливу розуміються фрагменти реальної дійсності, які детермінують певний вид (або їх сукупність) злочинних проявів або створюють умови, що сприяють їх учиненню або досягненню злочинного результату.

Поняття «об'єкт запобіжного діяння» введено в науковий оборот В.В. Голіною, який визначив його як окреме або сукупність різних (за генезисом, сферою, формами й інтенсивністю) негативних явищ і процесів реальної дійсності матеріального й інтелектуального характеру, які викликають виникнення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів [2, с. 15]. На думку науковця, такий об'єкт включає: а) уражені недоліками суспільні відносини в системі формування людини; б) різні за походженням соціальні негативні явища та процеси; в) окремих осіб, контингенти і групи осіб, які виявляють ознаки протиправної поведінки; г) сукупність конкретних негативних явищ, процесів, недоліків на індивідуальному рівні, які детермінували вчинення конкретного виду злочину чи групи злочинів; д) окремі негативні риси особи, втілені в поведінку.

Злочини, які вчиняються на залізничному транспорті, мають яскраво виражену дійову специфіку, зумовлену особливостями залізничного транспорту, що, у свою чергу, ускладнює їх виявлення, розкриття й запобігання. Ми погоджуємося з думкою С.В. Якімової, що уявлення особливостей діяльності залізничного транспорту, знання можливих способів його протиправного використання, а також пріоритетів розвитку цієї специфічної галузі економіки – важливі умови для побудови сучасної ефективної системи його захисту від злочинних посягань [3, с. 19]. Будь-які протиправні дії, що мають місце на залізничному транспорті, не тільки посягають на певні суспільні відносини, а й порушують нормальну роботу системи підвищеної безпеки.

Під об'єктом запобіжного на залізничному транспорті, як вбачається, треба розуміти тільки ту сукупність явищ і процесів реальної дійсності матеріального й інтелектуального характеру, що безпосередньо стосується забезпечення перевезення пасажирів і вантажів і мають чітко виражену специфіку, що зумовлює вчинення злочинів на його об'єктах.

До залізничного транспорту як об'єкта запобіжного впливу необхідно віднести: а) весь рухомий склад залізниць, залізничні шляхи сполучення, території залізничних вокзалів і станцій; б) суспільні відносини, явища та процеси, що безпосередньо стосуються забезпечення перевезення пасажирів і вантажів; в) належну поведінку працівників залізничного транспорту. У свою чергу, переваги залізничного транспорту, його специфічні риси й особливості значною мірою детермінують злочинну діяльність на його об'єктах, роблять залізничні вокзали, станції, поїзди привабливими для злочинців і посилюють суспільну небезпеку відповідних злочинних посягань. Хоча самі по собі специфічні риси залізничного транспорту не несуть негативно-соціального навантаження, тобто особливості його функціонування при цільовому використанні є позитивними. Проте, як зазначає С.В. Якімова, інтегруючись у соціум, залізничний транспорт може використовуватися й у протиправних цілях [3, с. 19].

Нами вивчається залізничний транспорт не взагалі, а як кримінологічний об'єкт, особливості інфраструктури якого призводять до виникнення причин та умов, що сприяють учиненню крадіжок, грабежів, розбоїв, інших загальнокримінальних злочинів, створюють, так би мовити, свій набір негативно-соціальних явищ, які їх детермінують [4, с. 33].

Залежно від матеріального критерію особливості залізничного транспорту як об'єкта запобіжного впливу полягають в об'єктивних і суб'єктивних явищах, зумовлених специфікою його діяльності, і створюють сприятливі умови для вчинення різноманітних злочинів на його об'єктах.

Об'єктивні криминологічні особливості залізничного транспорту пов'язані з функціонуванням його матеріальних об'єктів і включають в себе географічну, організаційну й технологічну специфіку.

Географічна специфіка діяльності залізничного транспорту як об'єкта запобіжного діяння пов'язана з територіальним розташуванням шляхів сполучення та інших його об'єктів. Інший аспект цієї специфіки полягає в його транзитному характері, що цілком сприяє транснаціональній злочинності.

Технологічні особливості залізничного транспорту полягають у використанні досягнень науково-технічного прогресу в процесі забезпечення перевезень вантажів і пасажирів, тобто ця специфіка безпосередньо пов'язана з технічною стороною діяльності об'єктів залізничного транспорту.

Організаційна специфіка пов'язана з виконанням залізницею свого цільового призначення. У випадку територіальної віддаленості робота кожного підрозділу залізниці, відносно нерозривно взаємопов'язані. Групу організаційних особливостей залізничного транспорту як об'єкта запобіжного впливу, у свою чергу, можна поділити на динамічні і статичні криминологічні явища, що пояснюються наявністю рухомого складу й нерухомих об'єктів на транспорті.

До статичних особливостей належать чинники, пов'язані з діяльністю стаціонарних об'єктів (станції, вокзали, вантажні двори) і не пов'язані з безпосереднім рухом поїздів. Знаходження на пасажирських станціях, у пасажирських поїздах значної чисельності пасажирів і провіджачих полегше вчинення корисливих злочинів, у тому числі й корисливих насильницьких, а перебування тут тих із пасажирів, які мають при собі великі суми грошей та інші матеріальні цінності, приваблює злочинців, оскільки при нападі на такого пасажира значно збільшується вірогідність наявності в постраждалого певних коштів. Наявність же щільного натовпу сприяє злочинцеві у відході з місця події, дає змогу непоміченим загубитись у ньому й позбавитися знарядь злочину чи інших речей, які його можуть викрити.

До динамічних особливостей діяльності залізничного транспорту як об'єкта запобіжного впливу слід віднести специфіку, пов'язану з рухомих складом і безпосереднім рухом поїздів. Пасажир, в якого викрадено майно, може виявити пропажу, знаходячись на значній відстані від реального місця вчинення злочину. Більше того, постійний і швидкий рух пасажирських поїздів дозволяє особі, яка вчинила злочин, у тому числі й корисливий, покинути вагон, в якому залишився потерпілий. Відомчі ж нормативно-правові акти, що регулюють діяльність залізничного транспорту, не встановлюють право зупинки поїзду на перегоні внаслідок учинення в ньому злочину.

Суб'єктивні особливості залізничного транспорту як об'єкта запобіжного впливу пов'язані з діяльністю працівників залізниці і поділяються на відомчі й особисті криминологічні явища. Перші залежать від виконання працівниками підприємств, установ та організацій залізничного транспорту своїх службових обов'язків. Однією з умов, яка сприяє вчиненню злочинів на залізниці, є брак матеріальної зацікавленості працівників воєнізованої охорони й залізничного транспорту в забезпеченні належного правопорядку на об'єктах останнього. Особисті криминологічні явища пов'язані з можливістю працівників залізничного транспорту використовувати свої професійні навички для досягнення особистих цілей.

Певною мірою досягненню таких позитивних результатів сприяло впровадження у запобіжній діяльності новаторських ініціатив правоохоронних органів. Водночас важливим, на наш погляд, є запозичення цінного досвіду зарубіжних колег, що конче важливо при обраному країною курсу на євроінтеграцію. У Німеччині, наприклад, добилися зниження кількості крадіжок в потягах за рахунок введення груп слідчих і оперативних працівників, які працювали в цивільному одязі, щоб запобігти можливості їх упізнання злодіями-профі.

У Франції практикують: а) відміну або зміну зупинок потягу в криминогенних районах; б) установку ланцюжків дверей купе і визначення потягів, де треба вжити заходів у першу чергу; в) постійний контакт із службовцями залізничних станцій і з членами бригад потягів, пояснення їм ролі поліції, забезпечення інформацією, що стосується певних завдань; г) інформування провідників вагонів про присутність у потягу поліції, навіть у ході виконання особливих завдань, щоб не лякати пасажирів і персонал; ґ) встановлення співпраці з членами бригад потягів, щоб отримати допомогу; д) вибір потягів і маршрутів, на яких треба проводити щоденні заходи; е) негласне спостереження за вагонами потягів; є) збільшення обсягу заходів профілактики і співробітників під час літніх перевезень і у свята; ж) постійний захист залізничних вокзалів і потягів від терористичних загроз.

В Австрії проблему запобігання злочинам у потягах вирішують шляхом показу і поширення в потягах плакатів типу «Подорожуй у безпеці», «Зупинимо злочинність!» У плакатах, а також в інших малих поліграфічних формах наочної пропаганди і агітації містяться заклики до пасажирів повідомляти про правопорушників. Міститься також більше інформації з тим, щоб утримати їх від здійснення нових правопорушень. У цій же країні з метою запобігання крадіжок на багаж і ручну поклажу пасажирів наклеюються спеціальні ярлики [5, с. 79].

У Білорусії важливого значення в профілактиці крадіжок особистого майна пасажирів надається проведенню спеціальних операцій і рейдів на об'єктах залізничного транспорту («Пасажир», «Підліток», «Розшук» і т.п.). У них вказуються перелік заходів, виконавці і терміни виконання. Рейди і спеціальні операції здійснюються в масштабі залізниці і на її окремих ділянках, виходячи з оперативної обстановки [6, с. 64].

Головним напрямом удосконалення заходів запобігання корисливим злочинам, що чиняються на пасажирському залізничному транспорті, є створення (відновлення) транспортної поліції (на кшталт карному розшуку, органам превентивної діяльності) із запропонованими авторськими організаційними змінами.

На нашу думку, має сенс створення транспортної поліції як спеціалізованого суб'єкту в системі Департаменту превентивної діяльності (на кшталт органам ювенальної превенції), що здійснює свою діяльність за лінійним принципом. Інша справа, що на даний час назріла необхідність іншого погляду на неї з боку держави та запровадження суттєвих реорганізаційних заходів у сфері організації діяльності та службовій вертикалі.

Перш за все це стосується неефективності функціонування районних управлінь. Організація взаємодії в органах НП є надто складною. Численні створені відділи та управління не лише дублюють один одного, але й заважають працювати низовим (кущовим) підрозділам НП, які фактично виконують покладені законом на дане відомство завдання. Це вимагає здійснення дієвих та реалістичних заходів, спрямованих на чітке розмежування та забезпечення раціонального співвідношення функцій всіх підрозділів та управлінь НП України.

Дана проблема особливо актуальна для взаємодії кущових та територіальних підрозділів НП. Перспективні заходи, спрямовані на покращення ефективності діяльності суб'єктів із запобігання корисливим проявам, можуть бути визначені тільки з урахуванням специфіки діяльності залізничного транспорту та відповідати таким загальним принципам.

По перше, необхідне чітке нормативне визначення основних пріоритетів на даному напрямку діяльності як транспортної поліції, так і суб'єктів воєнізованої відомчої охорони. Наприклад, окремо визначеним пріоритетом залізничної поліції Німеччини є охорона громадського порядку та протидія посяганням на майно пасажирів [7, с. 3].

По-друге, всі заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності суб'єктів запобіжної діяльності, повинні бути закріплені у відомчих нормативно-правових актах як МВС України, так і Укрзалізниці та мати адекватні критерії оцінки. Із цією метою, крім удосконалення відомчих законів України («Про Національну поліцію», «Про залізничний транспорт» та ін.), необхідне прийняття типових спільних організаційних розпорядчих документів, що будуть затверджені керівниками обох вищевказаних відомств. Форма таких документів може бути різною.

У свою чергу, з урахуванням специфіки транспортного регіону та стану правопорядку, в подальшому необхідне прийняття на кожній окремій залізниці щорічної Програми боротьби з правопорушеннями, яка буде затверджуватись начальниками УНП в області, Департаменту превентивної діяльності та керівником відповідної залізниці (наприклад, Південної, Південно-західної та ін.). Програма має визначати основні заходи, які необхідно запроваджувати підрозділам відповідних лінійних відділів (створених) спільно з працівниками загонів воєнізованої охорони. Вона повинна містити конкретні практично обґрунтовані та фінансово зумовлені заходи, спрямовані на протидію не тільки кримінально-караних правопорушень, але й іншим антисоціальним проявам.

На залізничному транспорті неможливо дієво протидіяти корисливим проявам без нейтралізації «фонових» явищ, які, накладаючись на кримінологічно значущі особливості діяльності залізничного транспорту, детермінують відповідну злочинну активність.

По-третє, фінансування підрозділів транспортної поліції, як і заходів, що ними впроваджуються, повинне бути адекватним. У цьому сенсі необхідно звертатись до коштів Укрзалізниці як прибуткової організації, що призведе до поліпшення відносно тривалого погіршення стану криміногенної обстановки у сфері пасажирських перевезень залізничним транспортом [5, с. 53].

І головне – заплановані заходи повинні в абсолютній своїй більшості стосуватись запровадження дієвого бар'єру між злочинністю та об'єктами залізничного транспорту. Безперечний пріоритет повинен надаватись профілактиці захисту.

З огляду на це пропонуємо такі типові заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності суб'єктів із запобігання корисливій злочинності на залізничному транспорті:

1. Створення транспортної поліції в складі Департаменту превентивної діяльності за лінійним принципом.

2. Запровадження дієвої організаційної взаємодії територіальних та обласних слідчих та оперативних працівників підрозділів НП України.

Незважаючи на те, що слідчі та оперативні працівники є підрозділами однієї системи, належне співробітництво між ними відсутнє. Це пов'язано з тим, що будь-які залізничні об'єкти, як зона обслуговування рай-, міськвідділів, територіально розташовані в межах відповідних територіальних одиниць. Однак керівництво міськрайвідділів поліції не переймається станом злочинності на залізничному транспорті, вважаючи його «державою в державі».

Для усунення вищезазначеної причини керівництву НП України необхідно переглянути критерії оцінки діяльності як територіальних, так і районних підрозділів, запровадивши сумісні форми статистичної звітності.

На сьогодні існує нагальна потреба в підготовці та розробці нового відомчого наказу щодо організації взаємодії слідчих та оперативних працівників в системі НП України. У даному нормативному акті мають знайти своє відображення принципи, характер, форми, способи та методи взаємодії, етапи, права та обов'язки суб'єктів (крім переліку завдань).

3. Обов'язкове забезпечення 100% супроводження пасажирських та приміських поїздів створеними нарядами НП на транспорті або підрозділами воєнізованої охорони. При цьому основний ефект такого супроводження поїздів на потенційних злочинців справляє саме наявність у безпосередній близькості осіб у форменому одязі з вогнепальною зброєю, які в будь-якому разі зможуть, якщо не запобігти злочину, в усіх випадках затримати злочинця.

4. Нормативне врегулювання підстав перебування працівників НП на об'єктах залізничного транспорту. Особливо це стосується пасажирських поїздів, де вчинено або готується посягання.

5. Залучення працівників залізничного транспорту до участі в протидії корисливим проявам на відповідних об'єктах.

6. Створення спільних пропускних бригад на територію з обмеженим доступом, наприклад на перон для посадки, куди в обов'язковому порядку слід залучати працівників створеного підрозділу НП на транспорті та воєнізованої охорони, які будить супроводжувати цей потяг.

7. Проведення спільних для органів НП на транспорті разом із працівниками залізничної зянят та семінарів, спрямованих на відпрацювання навиків щодо запобігання корисливій злочинності на пасажирському залізничному транспорті.

8. Врегулювання порядку можливості негайного доступу працівників транспортної поліції до інформації про пасажирів, яка акумулюється під час придбання квитка за документом, що посвідчує особу.

9. Впровадження в усіх органах НП на транспорті інформаційного програмного забезпечення для збору, обробки та доступу до інформації про осіб, що схильні до вчинення корисливих посягань.

10. Залежно від стану правопорядку запровадити посилений варіант патрулювання територій залізничного транспорту в темний час доби, а також зон, що мало освітлюються або перебувають поза межами відеоспостереження.

Втілення більшості цих заходів передбачає збільшення штатної чисельності Департаменту превентивної діяльності, що в умовах дефіциту фінансування правоохоронної системи викликає значні труднощі. У даному випадку необхідно більшою мірою використовувати можливості відомчої воєнізованої охорони Укрзалізниці та громадських формувань.

З огляду на міжнародний досвід вбачається доцільність розвинути дану позитивну практику й залучати громадські об'єднання та інші формування до охорони правопорядку й запобігання корисливим злочинам на вокзалах, станціях і в поїздах.

У даному сенсі проблемою є лише винайдення стимулу, який використовуватиметься для залучення громадських формувань для запобігання корисливій злочинності на пасажирському залізничному транспорті.

На підставі проведених нами досліджень запропоновано ряд криминологічних рекомендацій з метою запобігання корисливим злочинам на пасажирському залізничному транспорті України:

- трансляція в потягах радіогазети оновленого профілактичного змісту;
- вдосконалення замків у купе для унеможливлення проникнення сторонніх осіб;
- забезпечення обліку і зберігання спеціальних вагонних ключів;
- поширення «пам'яток» учасниками бригад потягів серед пасажирів і проведення бесід профілактичного характеру;
- впровадження засобів відеоспостереження на залізничних перонах і вокзалах, у потягах;
- забезпечення контролю працівниками НП за провідниками бригад потягів, що проводять посадку пасажирів;
- заборона торгівлі спиртними напоями в потягах і на перонах вокзалів;
- здійснення супроводу пасажирських потягів працівниками НП у форменному та цивільному одязі;
- використання блокування переходів між вагонами в нічний час доби;
- проведення щорічних зустрічей (конференцій) з обміну досвідом щодо профілактики здійснення правопорушень на залізничному транспорті України, в тому числі з працівниками правоохоронних органів інших країн.

Висновки. Таким чином, підвищення ефективності діяльності суб'єктів із запобігання корисливій злочинності на пасажирському залізничному транспорті може мати місце лише за умови створення підрозділу на транспорті, тісної взаємодії підрозділів НП (слідчих та оперативних працівників) та відповідних підприємств, установ залізничного транспорту з належним ресурсним забезпеченням із боку держави.

Список використаних джерел:

1. Про залізничний транспорт : Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.12.2016).
2. Голіна В.В. Запобігання злочинності: консп. Лекцій / В.В. Голіна. – Харків : Укр. юрид. акад., 1994. – 40 с.
3. Якімова С.В. Кримінологічна характеристика та запобігання корисливих злочинів на залізничному транспорті (за матеріалами УМВСУ на Львівській залізниці) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.В. Якімова. – Київ, 2007. – 254 с.
4. Кримінологія: учебник / под ред. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2005. – 912 с.
5. Гетман Н.И. Организация борьбы с преступлениями на пассажирском железнодорожном транспорте: практическое пособие / Н.И. Гетман. – Москва : Экзамен, 2013. – 128 с.
6. Левшук О.И. Расследование краж личного имущества граждан на объектах железнодорожного транспорта: теория и практика / под ред. Е.И. Климовой. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2010. – 184 с.
7. Бугаєць А.В. Шляхи підвищення ефективності діяльності суб'єктів з запобігання корисливої насильницької злочинності на залізничному транспорті. Теорія і практика правознавства / А.В. Бугаєць. – 2013. – Вип. 2. – С. 1–9.

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБМАНУ У ВИПАДКУ ШАХРАЙСТВА

Наукова стаття присвячена з'ясуванню сутності обману як способу вчинення шахрайства, визначенню його форм та видів. Досліджені окремі питання кваліфікації шахрайства, а також теоретично обґрунтована перспектива законодавчого визначення обману.

Ключові слова: обман, зловживання довірою, шахрайство, злочини проти власності, спосіб вчинення злочину, чуже майно.

Научная статья посвящена определению сущности обмана как способа совершения мошенничества, исследованию его форм и видов. Исследованы отдельные вопросы квалификации мошенничества, а также теоретически обоснована перспектива законодательного определения обмана.

Ключевые слова: обман, злоупотребление доверием, мошенничество, преступления против собственности, способ совершения преступления, чужое имущество.

The article is devoted to defining the essence of cheating as the way of committing a fraud, and examining its forms and types. Certain issues of fraud qualification are studied, and the perspective of legal definition of cheating is theoretically grounded.

Key words: deceit, breach of trust, fraud, crimes against the property, way of committing a crime, another's property.

Вступ. Проголошення Конституцією України пріоритету загальнолюдських цінностей зумовлює необхідність державних гарантій та реального механізму їхнього захисту. Дієвість такого механізму невід'ємно пов'язана з наявністю кримінально-правових засобів його ефективного функціонування. Охорона власності є одним з основних завдань кожної цивілізованої країни, у зв'язку із цим набувають актуальності питання дослідження кримінально-правової протидії злочинам проти власності.

Серед ненасильницьких корисливих посягань на власність одним із найпоширеніших є шахрайство (ст. 190 КК України). Використання при цьому обману є одним з альтернативних способів вчинення цього злочину. Саме дослідженню обману у випадках шахрайстві й присвячена ця стаття.

У теорії кримінального права під способом вчинення злочину розуміють певний порядок, метод, послідовність рухів та прийомів, які використовує особа для вчинення суспільно небезпечного посягання [6, с. 10].

Постановка завдання. Мета – з'ясування сутності обману як способу вчинення шахрайства, визначенню його форм та видів.

Результати дослідження. Спосіб вчинення злочину належить до факультативних ознак об'єктивної сторони складу злочину, але у випадку, коли він зазначений прямо в законі, стає обов'язковим і, відповідно, встановлення його є необхідним для висновку про наявність конкретного складу злочину. Отже, спосіб вчинення шахрайства є обов'язковою ознакою даного складу злочину. Таким способом, відповідно до ст. 190 Кримінального кодексу України, є обман або зловживання довірою. Хоча безпосередньо в нормі вживається формулювання обман чи зловживання довірою, цілком прийнятне вживання сполучнику або, тому як ці сполучники є рівнозначними. Так, у статті про шахрайство (ст. 190 КК) спосіб дії визначений як шлях обману чи

зловживання довірою, а в ст. 192 КК говориться про заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою, хоча спосіб дії винного в цих злочинах є ідентичним.

Як у російській, так і в українській мові під обманом розуміється свідоме введення кого-небудь в оману, неправда, неправдиві слова, вчинки, дії тощо, за допомогою яких умисно вводять в оману; неправда, яку видають за істину [2, с. 465]; хибне уявлення про що-небудь, омана [9, с. 367].

У кримінальному праві поняття обману подібне до загальнозвуженого значення цього слова. У КК УРСР 1922 року в примітці до ст. 187 містилося його законодавче визначення: «Обманом вважається повідомлення неправдивих відомостей та свідоме неповідомлення обставин, про які необхідно було повідомити тих чи інших осіб» [16]. З прийняттям нової редакції КК УРСР у 1927 році визначення обману зникло і до цього часу воно не має законодавчого закріплення. Але перше його законодавче визначення не втратило своєї сили в науці кримінального права, хоча і потребує деяких зауважень. Наприклад, Г.Н. Борзенков пропонує слово «неповідомлення» обставин при пасивній формі обману замінити на «замовчування» [1, с. 30]. Обман як спосіб вчинення злочинного діяння характерний не тільки для шахрайства, але і для ряду інших злочинів. Таких, наприклад, як контрабанда (ст. 201 КК України), ухилення від призову на строкову військову службу (ст. 335), спричинення майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою (ст. 192), шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222) тощо. Під час опису цих злочинів законодавець в одних випадках вказує лише на спосіб дії винного, яким може бути обман, в інших розкриває сутність обманних дій.

Характерною рисою шахрайського обману є те, що він спрямований на заволодіння майном. Але корисливий мотив притаманний всім злочинам проти власності, які пов'язані із заволодінням майном. За способом вчинення злочину шахрайство і відрізняється від таких злочинів, як крадіжка, грабіж, вимагання, привласнення, розтрата тощо.

Під обманом у складі, передбаченим ст. 190 КК України, ми розуміємо навмисне перекручування або приховання істини з метою ввести в оману особу, у володінні чи віданні якої знаходиться майно або право на майно, і таким чином домогтися добровільної передачі майна або права на майно в розпорядження злочинця. Так, для кваліфікації не має значення, як вчинено шахрайство – шляхом обману чи зловживання довірою, через те що в кримінально-правовій нормі про шахрайство вони закріплені як альтернативні способи вчинення злочину, але відсутність визначень даних понять у законі не дозволяє однозначно кваліфікувати деякі злочини як шахрайство.

Видатний представник дореволюційної кримінально-правової науки М.С. Таганцев, розкриваючи сутність поняття обману, писав, що «він складається з двох елементів – неправди і, як її результату, введення в оману. Поняття «неправда» являється або уявленням неіснуючого, тобто повідомленням про такий факт, якого зовсім не було, вигадкою, коли особа для викрадення речі повідомляє «небувалі випадки», або перекручуванням дійсного факту з повідомленням різних додаткових подробиць» [14, с. 305].

У випадку вчинення шахрайства, як вірно зазначав І.Я. Фойницький, «особа, що свідомо заявляє про невірні факти, чинить неправду або обман. Неправда має місце і тоді, якщо істина спотворюється без наміру спонукати в когось помилкове уявлення про якийсь факт. А за наявності такого наміру неправда перетворюється в обман» [17, с. 104]. Також він вказував, «що для поняття обману достатньо будь-якої дії, спрямованої не тільки на збудження у свідомості особи, яку вводять в оману, помилкового уявлення, але і на підкріплення такої помилки, хоча б її потерпілий спочатку вважав своєю провинною» [17, с. 103].

Н.С. Таганцев із приводу шахрайського обману писав: «Обман є свідомим і навмисним перекручуванням істини для введення іншого в оману» [16, с. 308].

На підставі аналізу літературних джерел і законодавства стосовно питання поняття шахрайства Д.А. Червонецький справедливо зазначає, що шахрайство може бути визначене як навмисне протизаконне придбання чужого майна шляхом обману, тобто за допомогою створення помилкової уяви особи про певні факти або посилення помилкової впевненості за допомогою навмисного перекручування фактів дійсності [18, с. 23].

Перший кримінальний кодекс РРФСР, прийнятий у 1922 р., всі майнові злочини виділив в окрему главу. Відповідальність за шахрайство, як загальний склад, була передбачена ст. 187 КК. Відповідно до цієї статті шахрайство, що посягає на інтереси приватних осіб, визначалося як «одержання з корисливою метою майна або права на майно за допомогою зловживання довірою або обману». Відповідальність за шахрайство, що завдає збитки державному або суспільному майну, наступала за ст. 188 КК.

Варто особливо зазначити, що в примітці до ст. 187 КК говорилося: «Обманом вважається повідомлення неправдивих відомостей та свідоме неповідомлення обставин, про які необхідно було повідомити тих чи інших осіб».

Таке визначення по суті було сприйнято і теорією кримінального права. Так, Жижиленко А.А., досліджуючи проблему боротьби з шахрайством, відзначав, що «обман при шахрайстві – це свідоме перекручування фактів з метою викликати в іншої особи хибне уявлення про них» [3, с. 202]. Він писав, що «той, хто перекручує відомі факти щодо іншої особи і викликає в неї неправильне уявлення про них, чинить обман, і, оскільки викликаний таким перекручуванням фактів стан помилки спонукає людину до тих або інших дій, то цей ефект набуває правового значення» [3, с. 203].

Деякі автори вважали, що обманом є помилкове твердження про наявність певних обставин, що при шахрайському обмані винний завіряє, що окремі факти існували або існують, тоді як у дійсності їх немає і не було.

Більш повне дослідження способу дії при шахрайстві було проведене Б.С. Нікіфоровим у роботі «Борьба с мошенническими посягательствами на социалистическую и личную собственность по советскому уголовному праву». Він вірно відзначав, що особливістю шахрайства є те, що тут результат досягається головним чином шляхом фальсифікації уявлення потерпілого про його дійсний інтерес і, таким чином, шляхом фальсифікації відповідного волевиявлення потерпілого [7, с. 87]. До того ж, він відзначав, що шахрайський обман характеризується сукупністю визначених об'єктивних рис самого діяння, за допомогою якого досягається певний результат [7, с. 81]. До таких рис він відносив: спосіб шахрайського обману (письмову та усну мову або їхні замітники – жести), форми шахрайського обману (твердження або заперечення якоїсь обставини «категоричним судженням» і «припущенням» про існування або неіснування цієї обставини, перекручування істини, що призвело до помилки потерпілого), причинний зв'язок обману з поведінкою потерпілого і характер самої цієї поведінки. На підставі цього Б.С. Нікіфоров приходив до висновку, що за шахрайський обман повинний відповідати той, хто в будь-який момент до закінчення злочину або хоча б в останній момент своєю поведінкою, що може виражатися як у дії, так і в бездіяльності, свідомо дав іншій стороні підставу вважати, що винний підтверджує або заперечує обставини, що мають значення для прийняття рішення потерпілого передати винному своє майно [7, с. 58]. Слід погодитись із такою позицією, її по суті розділяють й інші автори, які займалися цим питанням. Так, Г.А. Крігер писав, що шахрайський обман – це навмисне перекручування або приховування істини з метою спонукати помилку в особи, у володінні або у віданні якої знаходиться державне майно, і таким чином домогтися добровільної передачі майна в розпорядження злочинця [5, с. 245].

Усе це дозволяє стверджувати, що обман охоплює собою різноманітні прийоми з боку винного, за допомогою яких можна викликати помилку потерпілого з приводу тих або інших фактів або обставин.

Обманні дії при шахрайстві мають характерні ознаки, що охоплюють у своїй структурі сутність, форми і способи обману.

За своєю сутністю обман може виражатися: в спотворенні істини; в перекручуванні фактів, подій і обставин; у фальсифікації товарів або предметів. Тут для наявності об'єктивної сторони шахрайства потрібно, щоб такі дії призвели до помилки потерпілого з приводу переданого ним винному майна. При цьому між обманом і заволодінням майном необхідна наявність причинного зв'язку.

При обмані винний, повідомляючи хибні відомості про якийсь факт або обставину, тим самим спотворює істину. Істина – це те, що існує в дійсності, відбиває дійсність, правда. При цьому, звичайно, спотворюється не сама істина, а уявлення про неї. Наприклад, при повідомленні помилкових відомостей про дійсні факти або обставини винний нав'язує іншій особі спотворене уявлення про ці факти або обставини. Для перекручування істини також може повідомлятися інформація про які-небудь вигадані винним факти й обставини, що в дійсності взагалі не існували. Винний також може удаватися до фальсифікації предметів або товарів, що означає зміну їхнього виду або властивостей. Винний, змінюючи зовнішній вигляд або внутрішні властивості предмета або товару, дає особі неправильне уявлення про нього і за допомогою цього вводить його в оману.

Шахрайський обман характеризується і тим, що він створює неправильне уявлення про події, факти або обставини, що відбувалися в минулому, дійсному або майбутньому.

У російському дореволюційному кримінальному праві обставини, що відносяться до обману, прийнято поділяти на дві категорії: перша – це обставини, які охоплюються поняттям шахрай-

ського обману з приводу фактів, що відносяться до минулого і дійсного, і друга – це обставини, що знаходяться за межами шахрайського обману, що, з одного боку, полягають у помилковій обіцянці або помилковому твердженні щодо фактів, що повинні наступити в майбутньому, а з іншого боку, – пов'язані з перекручуванням істини, якщо цьому перекручуванню надана форма особистої думки. Так, І.Я. Фойницький стверджував, що сутністю обману можуть бути тільки факти, сфера яких обмежена нашими знаннями про минуле і дійсне. А обставини, що відносяться до майбутнього, на його думку, лежать за межами дійсності і не становлять предмет наших знань [17, с. 28]. Виходячи із цього І.Я. Фойницький робив висновки, що хибні твердження щодо майбутніх обставин, зокрема обманні обіцянки, мають своїм предметом не факти, а тільки очікування і надії, а тому не можуть розглядатися в якості способу шахрайського заволодіння майном [17, с. 30].

Слід зазначити, що в радянській літературі також висловлювалися такі думки. Так, А.А. Піонтковський зазначав, що обман у відношенні обставин, що нібито повинні наступити в майбутньому, не охоплюється поняттям шахрайства [11, с. 278].

Більшість криміналістів обґрунтовано вважають, що «обман при шахрайстві може бути пов'язаний із перекручуванням обставин, що відносяться не тільки до минулого або дійсного, але і до майбутнього» [7, с. 84]. І це дійсно так, тобто немає різниці, інформацію про які факти перекручує винний – ті, що відбулись, чи лише повинні відбутися, чи відносно власних намірів – важлива наявність умислу на заволодіння чужим майном або правом на майно при повідомленні відомостей такого характеру.

Стосовно обставин, які пов'язані з перекручуванням істини, коли факти подаються такими, якими вони є насправді, але ж винний вдається до надання їм іншого змісту, ніж той що є насправді, то в цьому випадку деякі криміналісти відмовляються визнавати шахрайський обман. Так, наприклад, дореволюційні російські криміналісти, виходячи з формули «перед фактами схиляються, особистим думкам вірять вільно», не вважали шахрайським обманом перекручування істини, якщо цьому перекручуванню була надана форма «власної думки». Такі особисті думки про факти, як вони вважали, не порушують чужої розпізнавальної можливості, тому той, кому адресована подібна особиста думка, вільний сам судити про відповідність запропонованої інформації дійсності. Очевидно, таке судження впливало з принципу недоторканності вільної торгівлі з усіма видами комерційної діяльності на той час.

У чому ж полягає сутність шахрайського обману? Шахрайський обман за предметом і сутністю може бути дуже різноманітним, і види його важко піддаються повному перерахуванню. У вітчизняній літературі була здійснена спроба всі види шахрайського обману об'єднати в групи. Проте єдиної думки по цьому питанню серед вітчизняних кримінологів та криміналістів не існує. Одні автори вважають, що при шахрайстві в якості підстав діяльності потерпілого можна виділити три види обману [7, с. 32]. Інші пропонують усі види обману відповідно до його сутності об'єднати в чотири групи [1, с. 32]. М.І. Панов, крім зазначених чотирьох груп шахрайського обману, в якості самостійної групи виділяє обман у відношенні юридичних осіб (підприємств, організацій, держави в цілому) [10, с. 15]. З урахуванням цього, на нашу думку, види шахрайського обману можуть бути згруповані таким чином:

- 1) обман у відношенні предметів (їх існування, відповідність, ціна, кількість тощо);
- 2) обман у відношенні своєї особи або особи інших (місце роботи, службове положення, ділові й особисті зв'язки, якість особистості тощо);
- 3) обман юридичних осіб;
- 4) обман із приводу різноманітних дій і подій;
- 5) обман у намірах (обманна обіцянка);
- 6) обман у відношенні наявності, відсутності або чинності закону.

Розмежування зазначених різновидів обману має важливе значення не тільки для визначення сутності обману, як ознаки шахрайства, але і для правильного відмежування шахрайства від суміжних злочинів. В останній час найбільш поширеним видом шахрайського обману є обман у відношенні особистості винного та обман у намірах (обманна обіцянка).

При обмані стосовно своєї особистості винний частіше всього повідомляє неправдиві відомості про своє ім'я та прізвище, місце роботи, посаду, яку займає, ділові зв'язки, відомості про рідних тощо.

Обман відносно своїх особистих якостей може полягати в повідомленні винним неправдивих відомостей про свою кваліфікацію, про стан свого здоров'я тощо. Наприклад, особа, з метою одержання пенсії, подає в орган соціального забезпечення підроблені документи про те, що він є учасником антитерористичної операції. Це може бути і повідомлення винним неправдивих відомостей про свою кваліфікацію, про стан здоров'я шляхом симуляції хвороби тощо.

Проблемним є вирішення питання, коли особа повідомляє неправдиві відомості про своє здоров'я, професійні знання з метою отримати певну посаду, наприклад, підробка диплома про вищу освіту з метою переведення на більш високу посаду.

Слід зазначити, що шахрайством також вважаються такі дії, якщо особа з метою отримання підвищеної зарплатні використовує підроблені документи про нібито наявність визначеного виробничого стажу або більш оплачуваної кваліфікації.

Обман відносно предметів злочинного посягання може полягати в зменшенні або збільшенні їхньої кількості, якості, виду, властивості або ціни. Наприклад, особа підходить до продавця в магазині і просить обміняти 500 грн. дрібними купюрами на одну. Продавець погоджується, і злочинець передає обумовлені гроші купюрами по 1, 2, 5 грн. Перерахувавши їх, продавець виявляє, що не вистачає однієї чи двох гривень. Злочинець бере гроші, щоб перерахувати, кладе на прилавок газету, одяг, портфель чи інші речі для того, щоб відвернути увагу потерпілого, і, використовуючи це, частиною грошей заволодіває («заламує» гроші). Після цього шахрай погоджується з продавцем, що не вистачає кількох гривень і передає їх. Після зникнення такого гостя потерпілий виявляє, що значної частини грошей не вистачає.

При обмані, пов'язаному з діями приватних осіб, що видають себе за представників юридичної особи, дії частіше вчиняються за такою схемою: винний, одягнувши формений одяг або пред'явивши підроблений документ представника якої-небудь організації, вилучає майно, мотивуючи це службовою чи процесуальною необхідністю або під іншим приводом.

Обман стосовно різноманітних фактів або подій частіше всього вчиняється з метою незаконного одержання страхової винагороди. Шахраї в таких випадках намагаються обманним шляхом підвищити фактичні страхові збитки. Або ж, наприклад, особа не застрахувала належний йому на праві особистої власності автомобіль, і після того, як останній у нього був викрадений, за домовленістю з працівниками страхової компанії минулою датою оформлює договір страхування. У таких випадках у діях особи, що незаконно одержала страхову суму, містяться ознаки шахрайства і співучасті в службовому підробленні, а в діях працівника страхової компанії – службове підроблення і співучасть у шахрайстві.

Обман щодо фактів або обставин складається в помилковому твердженні про подію або явище, що нібито відбулися або мають місце в реальній дійсності. Це може бути перекручування дійсного обсягу виконаних робіт і одержання грошової винагороди в більшій, ніж передбачено, кількості; приховання факту смерті батьків або дитини і одержання надалі раніше призначеної їм пенсії або грошового утримання.

Обман відносно дії законів і інших нормативних актів, що видаються органами державної влади і управління, полягає у введенні в оману потерпілого стосовно змісту і тлумачення юридичної норми, викладеної в цих актах. Наприклад, винні з метою злочинного заволодіння майном при вчиненні угоди майнового характеру застосовують такі нормативні акти, що не відповідають даним правовідносинам; або застосовують нормативний акт, що втратив законну силу; або не застосовують нормативний акт, який повинні були застосувати. Це може бути і неправильне тлумачення того або іншого нормативного акта (наприклад, при встановленні ціни на товар за прейскурантами іншого товару).

Обман у відношенні наміру або «обманна обіцянка» – це надане потерпілому помилкове зобов'язання (письмове або усне) виконати на його користь певну дію, або запевнення потерпілого в чому-небудь, або подання певних надій. Наприклад, особа, маючи намір обманним шляхом заволодіти чужим майном, пропонує службовій особі свої послуги щодо придбання матеріалів або щодо виконання певних робіт, але, отримавши відповідні кошти, звертає їх на свою користь і зникає.

Неправдиві обіцянки шахрая іноді підкріплюються неправдивими свідченнями про свою особистість. Можуть мати місце неправдиві твердження про свої можливості, уміння, про родинні і службові зв'язки, що дозволяють нібито виконати прохання, побажання або задовольнити потреби потерпілого, що в остаточному підсумку і дозволяє винному заволодіти майном.

Розкриваючи зміст шахрайського обману, ми повинні встановити, в якій формі обманні відомості доводяться до відома потерпілих. Кримінальний закон вказує на дві можливі форми злочинної поведінки людини – активна (дія) і пасивна (бездіяльність). Обидві ці форми прийнято називати злочинними діями.

Шахрайський обман, що вчиняється дією або бездіяльністю, може виражатися в усній або письмовій формі або у формі конклюдентних дій.

При вчиненні шахрайства усна форма обману має місце у випадках, коли винний видає себе за іншу особу, коли повідомляє ті чи інші факти або обставини в перекрученому вигляді

тощо. У шахрайському обмані треба розрізняти два види письмового обману. Один із них носить характер впливу на потерпілого шляхом доведення до його відома фактів і обставин за допомогою різного роду записок, листів, повідомлень та ін. Другий вид є більш складним. Він знаходить своє вираження в письмових актах (документах), що мають юридичне значення. З метою шахрайського заволодіння майном винний нерідко викрадає документи, підробляє або використовує підроблені документи.

Підроблення є важливим знаряддям шахраїв. Практично жодне з шахрайств у сфері підприємницької діяльності не вчинюється без повного або часткового підроблення документів. Також це стосується шахрайств у сфері банківської діяльності. В юридичній літературі прийнято розрізняти два види підлогу: матеріальний і інтелектуальний. При матеріальному підробленні спотворення істини в документі проводиться з порушенням його форми. Наприклад, коли підробляється підпис на документі службової особи, що засвідчує обставини, викладені в документі, за допомогою підробленої печатки та ін. А при інтелектуальній підробці спотворюється істина в офіційному документі шляхом внесення до нього особою неправдивих відомостей без порушення при цьому форми документа (справжній бланк, справжній підпис посадової особи, справжня печатка), але внесені в момент офіційного складання документа відомості в повному обсязі або частково не відповідають дійсності [14, с. 140].

Підробка документів, вчинена особисто, і використання такого документа при шахрайстві утворює два самостійні злочини. Така кваліфікація впливає з абз. 1-3 п. 19 постанови Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року «Про судову практику у справах про злочини проти власності». У постанові зазначено, якщо обман чи зловживання довірою при шахрайстві полягають у вчиненні іншого злочину, дії винної особи належить кваліфікувати за відповідною частиною статті 190 КК і статтею, що передбачає відповідальність за цей злочин. Зокрема, самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи, викрадення, привласнення, пошкодження та підроблення документів, штампів і печаток з метою подальшого їх використання при шахрайстві, використання при шахрайстві завідомо підробленого документа, а також зловживання владою чи службовим становищем потребують додаткової кваліфікації відповідно за статтями 353, 357, 358 та 364 КК.

Окремої кваліфікації за статтею 290 КК при шахрайстві потребують також дії винної особи, яка знищила, підробила або замінила номери вузлів та агрегатів транспортного засобу. Разом із тим шахрайство, вчинене шляхом незаконних операцій із використанням електронно-обчислювальної техніки, має кваліфікуватися за частиною третьою статті 190 КК і додаткової кваліфікації не потребує [12].

Обман може виражатися також у формі конклюдентних дій. Поняття «конклюдентні дії» умовно застосовується криміналістами як форма вираження шахрайського обману. «Конклюдентні дії, – писав Жижиленко А.А., – це такі дії людини, на підставі яких можна робити висновок про те або інше ствердження ним відомих фактів» [3, с. 112].

Як показує судова практика, обман у формі конклюдентних дій або підкріплює словесну чи документальну форму обману, або замінює їх. Це, наприклад, використання підробленого посвідчення або спеціального форменого одягу посадових осіб, наприклад працівників правоохоронних органів, за допомогою яких винний формує у свідомості потерпілого впевненість, що дійсно він є такою особою. Конклюдентними діями можуть бути також: користування неправильними вимірювальними приладами, замовлення дорогих страв у ресторані, начебто з готовністю оплатити їх, і подальше непомітне зникнення після їх споживання тощо.

При вчиненні шахрайства у винного виникає мета заволодіння майном ще до моменту його передачі потерпілим на користь винного. При цьому потерпілий через помилку, викликану обманом з боку винного, сам передає майно останньому. Тому, якщо особа заволодіває чужим майном, свідомо скориставшись чужою помилкою, виникненню якої вона не сприяла, та за відсутності змови з особою, яка ввела потерпілого в оману, вчинене не може розглядатися як шахрайство. За певних обставин (наприклад, коли майно має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність) такі дії можуть бути кваліфіковані за статтею 193 КК [12, абз. 4 п. 17].

Коли ми говоримо про обман, вчинений шляхом бездіяльності, то маємо на увазі лише спосіб введення потерпілого в оману для подальшого, вже шляхом дії, заволодіння майном. Різновидом шахрайського обману може бути і підтримка (усна або письмова) винним виниклої помилки потерпілого, з метою скористатися нею для заволодіння майном. Мова йде про випадки, коли винний своїми діями закріплює помилку, яка виникла в потерпілого, і таким чином заволодіває майном.

При цьому треба підкреслити, що підтримання винним помилки в таких випадках повинно бути вчинено до моменту передачі потерпілим майна винному.

Висновки. На основі дослідження характерних ознак шахрайського обману можна зробити такі висновки:

1) пропонується доповнити ст. 190 КК України приміткою наступного змісту: обман – це повідомлення завідомо неправдивої інформації або приховування, замовчування інформації про які-небудь факти або обставини, повідомити про які було необхідно, спрямовані на введення потерпілого в оману або на підтримку помилки особи з метою заволодіння чужим майном, і які призвели до такого стану потерпілого;

2) при шахрайстві потерпілий, в силу помилки, сам передає майно винному або дає згоду на вилучення належного йому майна;

3) між обманом із боку винного і помилкою потерпілого, що зумовили заволодіння винним майном, повинен існувати необхідний причинний зв'язок;

4) шахрайський обман повинен бути вчинений не пізніше моменту переходу чужого майна на користь винного або набуття права на таке майно.

Список використаних джерел:

1. Борзенков Г.Н. Ответственность за мошенничество (вопросы квалификации) / Г.Н. Борзенков. – М. : Юридическая литература, 1971. – 168 с.
2. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2 / В.И. Даль. – М. : Терра, 1995. – 784 с.
3. Жижиленко А.А. Имущественные преступления / А.А. Жижиленко. – Л. : Наука и школа, 1925. – 91 с.
4. Ємельянов М.В. Кримінальна відповідальність за шахрайство : монографія / М.В. Ємельянов. – Х. : Право, 2014. – 176 с.
5. Кригер Г.А. Борьба с хищениями социалистического имущества / Г.А. Кригер. – М. : Юрид. лит, 1965. – 328 с.
6. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления / В.Н. Кудрявцев. – М. : Госюриздат, 1960. – 244 с.
7. Никифоров Б.С. Борьба с мошенническими посягательствами на социалистическую и личную собственность по советскому уголовному праву / Б.С. Никифоров. – М. : Изд-во АН СССР, 1952. – 180 с.
8. Никифоров Б.С. Уголовное законодательство республики Индия: очерк / Б.С. Никифоров. – М. : Госгориздат, 1958. – 217 с.
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – М. : Русский язык, 1986. – 797 с.
10. Панов Н.И. Квалификация преступлений, совершаемых путем обмана / Н.И. Панов. – Харьков : Изд-во юрид. ин-та, 1980. – 88 с.
11. Пионтковский А.А. Посягательство на социалистическую собственность / А.А. Пионтковский. – М. : Наука, 1970. – 387 с.
12. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року №10 «Про судову практику у справах про злочини проти власності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Савченко А.В. Кримінальна відповідальність за шахрайство в Україні та за кордоном: порівняльно-правове дослідження : [монографія] / А.В. Савченко, Ю.Л. Шуляк. – К. : Вид-во ТОВ «НВП«Інтерсервіс», 2013. – 216 с.
14. Таганцев Н.С. Программа курса русского уголовного права / Н.С. Таганцев. – СПб, 1881.
15. Тишкевич И.С. Уголовная ответственность за посягательства на социалистическую собственность / И.С. Тишкевич. – Минск : Изд-во «Университетское», 1984. – 168 с.
16. Уголовный кодекс УССР, утвержденный ВУЦИК 23 августа 1922 года. – Изд-во НКЮ УССР. – Харьков, 1922.
17. Фойницкий И.Я. Курс уголовного права. Часть особенная. Посягательства личные и имущественные / И.Я. Фойницкий. – СПб, 1907. – 440 с.
18. Червонецкий Д. Мошенничество по уголовному уложению / Д. Червонецкий. – Юрьев, 1906. – 108 с.
19. Чернявський С.С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування [Текст] : [монографія] / С.С. Чернявський. – К. : «Хай-Тек-Прес», 2010. – 624 с.

УДК 343.1

ЗАПОТОЦЬКИЙ А.П.

ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАТЬ ПІД ЧАС ВСТАНОВЛЕННЯ ОБСТАВИН, ЩО МАЮТЬ ЗНАЧЕННЯ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

У статті висвітлено особливості використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів у сфері будівництва, розглянуто та проаналізовано їх форми. Також проведено аналіз проблемних аспектів, що виникають на практиці при їх використанні, та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: спеціальні знання, ревізія, позапланова виїзна ревізія, консультація спеціаліста, експертиза, судово-економічна (судово-бухгалтерська) експертиза, будівельно-технічна експертиза.

В статье освещены особенности использования специальных знаний при расследовании преступлений в сфере строительства, рассмотрены и проанализированы их формы. Также проведен анализ проблемных аспектов, возникающих на практике при их использовании, и предложены пути их решения.

Ключевые слова: специальные знания, ревизия, внеплановая выездная ревизия, консультация специалиста, экспертиза, судебно-экономическая (судебно-бухгалтерская) экспертиза, строительно-техническая экспертиза.

The article highlights the peculiarities of using special knowledge in the investigation of crimes in the sphere of construction, their forms are examined and analyzed. Also, an analysis of the problematic aspects that arise in practice in their use and suggested ways to solve them.

Key words: special knowledge, audit, unscheduled field audit, specialist consultation, examination, forensic (forensic accounting) expertise, construction and technical expertise.

Вступ. Розвиток суспільства за роки незалежності України зумовив суттєві зміни в механізмі вчинення злочинів. На даний час злочини у сфері будівництва, зокрема шахрайства і розкрадання, вчинені службовими особами будівельних організацій, підроблення проектно-кошторисної та звітної документації, злочини, пов'язані з порушенням будівельних норм та правил, характеризуються складним механізмом вчинення. Під час їх розслідування перед слідчими постають завдання, вирішення яких вимагає застосування спеціальних знань у різних галузях, зокрема в сфері бухгалтерського обліку, інженерно-будівельної справи тощо. Тому використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів у сфері будівництва є важливим.

Різні аспекти використання спеціальних знань досліджували такі вчені, як: Ю.П. Аленін, В.П. Бахін, В.Д. Берназ, Р.С. Белкін, В.В. Бірюков, В.І. Галаган, А.В. Іщенко, І. І. Когутич, Н.І. Клименко, Н.С. Карпов, І.В. Гора, В.В. Лисенко, В.Г. Лукашевич, Є.Д. Лук'янчиков, В.О. Образцов, М.В. Салтєвський, А.В. Старушкевич, П.В. Цимбал, С.С. Чернявський, Ю.М. Черноус, В.Ю. Шепітько та ін. Проте використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів у сфері будівництва практично не виокремлювалось.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження шляхів використання спеціальних знань при досудовому розслідуванні злочинів у сфері будівництва та проблем їх застосування.

Результати дослідження. Так, спеціальні знання у юридичній літературі визначаються як певні професійні знання і вміння у галузі науки, техніки, мистецтва або ремесла, які необхідні для вирішення завдань, що виникають під час розслідування та розгляду справи у суді [1, с. 215]. Використання спеціальних знань повинно ґрунтуватися на таких об'єктивних передумовах:

© ЗАПОТОЦЬКИЙ А.П. – кандидат юридичних наук, здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування (Національна академія внутрішніх справ)

1) правова – включення до норми матеріального права, що підлягає застосуванню, спеціальних елементів у визначеній формі; 2) спеціальна – рівень розвитку наукових знань, що дає змогу завдяки певним методикам встановлювати необхідні обставини; 3) логічна – наявність зв'язку між можливим предметом експертизи (іншої форми використання спеціальних знань) та обставинами, що мають правове значення в кримінальному провадженні [2, с. 8].

Використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів у сфері будівництва можливе у трьох формах: 1) залучення слідчим спеціаліста для надання консультацій та безпосередньої технічної допомоги, а саме: фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо (ст. 71 Кримінального процесуального кодексу України (далі - КПК)); 2) проведення ревізії (ч. 2 ст. 93 КПК України); 3) проведення судових експертиз (ст. 242 КПК України). Вони також поділяються на процесуальні і не процесуальні форми використання спеціальних знань.

Не процесуальною формою використання спеціальних знань є *консультативна діяльність* обізнаних осіб. Ця форма найчастіше необхідна слідчому на початковому етапі розслідування.

Для консультації потрібно залучати спеціалістів у різних галузях, зокрема інженерів-будівельників, бухгалтерів, криміналістів. Так, наприклад, при вирішенні питання про призначення ревізії або судово-бухгалтерської експертизи спеціаліст у галузі бухгалтерського обліку може надати слідчому консультацію щодо формулювання запитань ревізору чи експерту. Крім того, спеціаліст може підказати слідчому послідовність проведення слідчих (розшукових) дій та надати йому допомогу у виборі тактичних прийомів, які слід застосувати при проведенні певної дії, а також роз'яснити положення нормативно-правових актів, що визначають правила проведення будівельних робіт чи бухгалтерського обліку та ін.

Вказана не процесуальна форма використання спеціальних знань, як правило, не знаходить свого відображення у матеріалах кримінального провадження [3, с. 556], однак має важливе значення для проведення розслідування.

Спеціаліст залучається до участі у слідчих (розшукових) та інших процесуальних діях для сприяння у виявленні, закріпленні та вилученні доказів, для дачі слідчому пояснень з питань, які входять до його компетенції, шляхом надання усних консультацій або письмових роз'яснень. На відміну від експерта, спеціаліст, даючи роз'яснення, позбавлений можливості проводити будь-які дослідження, крім тих, що складають логічні умови з використання спеціальних знань [4, с. 156].

У юридичній літературі зазначається, що необхідність участі спеціаліста в проведенні певної слідчої (розшукової) дії (допиту, обшуку тощо) виникає при: 1) відсутності відповідних знань та навичок у слідчого; 2) недостатньому володінні слідчим прийомами та засобами швидкого та якісного використання роботи, що потребують спеціальних знань і навичок; 3) необхідності з етичних або тактичних міркувань доручити здійснення певних дій саме спеціалісту; 4) одночасному застосуванні різних засобів криміналістичної техніки; 5) необхідності виконати значний обсяг роботи, яка потребує спеціальної компетенції [5, с.107].

При розслідуванні злочинів у сфері будівництва доцільним є залучення:

– спеціаліста у відповідній галузі (бухгалтера, інженера-будівельника) для підготовки та участі у допиті підозрюваного, свідка. Особливо слід використовувати його допомогу при проведенні перших допитів, коли слідчий ще недостатньо розібрався у особливостях діяльності будівельної організації, у специфіці проведення будь-якого виду будівельних робіт;

– спеціаліста-бухгалтера або фахівця у галузі комп'ютерної техніки для участі у проведенні обшуку або тимчасового доступу до речей і документів щодо визначення кола документів, які підлягають вилученню. У випадку вилучення проектно-кошторисної документації слід залучати як спеціаліста інженера-будівельника;

– спеціаліста (інженера-будівельника) для огляду місця проведення будівельних робіт, під час яких було допущено розкрадання чи інші зловживання, для відібрання будівельних матеріалів, обладнання тощо як зразків з метою проведення експертного дослідження;

– спеціаліста-товарознавця для участі у застосуванні такого заходу забезпечення кримінального провадження, як накладення арешту на майно підозрюваного, осіб, які в силу закону несуть цивільну відповідальність за шкоду, завдану його діями;

– спеціаліста у галузі техніки для дослідження інформації, отриманої під час проведення такої негласної слідчої (розшукової) дії, як зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж та ін.

Процесуальними формами використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів у сфері будівництва є здійснення позапланових ревізій та призначення експертиз.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 93 КПК України, сторона обвинувачення може здійснювати збирання доказів шляхом отримання висновків ревізій. В процесі досудового розслідування злочинів у сфері будівництва проводиться позапланова ревізія.

У ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначено, що позаплановою виїзною ревізією вважається ревізія, яка не передбачена в планах роботи органу державного фінансового контролю і однією з обставин, за наявності якої вона може проводитись, є надходження доручення щодо проведення ревізій у підконтрольних установах від Кабінету Міністрів України, органів прокуратури, органів доходів і зборів, Національної поліції, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, в якому містяться факти, що свідчать про порушення підконтрольними установами законів України, перевірку додержання яких віднесено законом до компетенції органів державного фінансового контролю [6]. Організація ревізії здійснюється відповідно до Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 [7].

Позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише за наявності підстав для її проведення на підставі рішення суду.

Орган або особа, що ініціює проведення позапланової виїзної ревізії, подає до суду письмове обґрунтування підстав такої ревізії та дати її початку і закінчення, документи, які відповідно до ч.ч. 5 і 7 ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» свідчать про виникнення підстав для проведення такої ревізії, а також на вимогу суду – інші відомості.

Позапланову виїзну ревізію об'єкта контролю за зверненням правоохоронного органу проводять у разі надання ним: клопотання слідчого або прокурора про призначення позапланової виїзної ревізії та ухвали суду про дозвіл на її проведення, у якому має бути зазначено підстави проведення, дати її початку та закінчення, а також номер кримінального провадження, орган, що здійснює досудове розслідування, дату й підстави повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення (для ревізії суб'єкта господарської діяльності, який, згідно із Законом, не належить до підконтрольних установ); постанови слідчого або прокурора про призначення позапланової виїзної ревізії, винесеної після повідомлення посадовій особі підконтрольної установи, що ревізується, про підозру в учиненні нею кримінального правопорушення [7].

Позапланові виїзні ревізії при досудовому розслідуванні злочинів у сфері будівництва покликані забезпечити виявлення фактів порушення законодавства, встановити винних у них посадових і матеріально відповідальних осіб, що допустили або свідомо вчинили кримінальні правопорушення у сфері будівництва. Найчастіше злочини у сфері будівництва вчиняють службові особи, вдаючись водночас до розкрадання майна, коштів, ухилення від сплати податків, нецільового використання коштів, виділених на будівництво тощо [8, с. 43].

Завданням ревізії є: інвентаризація будівельних матеріалів; контроль наявності дозволів на здійснення будівельної діяльності; контроль порядку формування цін на будівельні послуги; контроль виконання договірних зобов'язань; перевірка обліку витрат у будівництві. Ревізія будівельних підприємств здійснюється за типовим алгоритмом: планування ревізії; інвентаризація будівельних матеріалів; перевірка системи ціноутворення; перевірка собівартості та правильності обліку витрат будівельного підприємства; перевірка обсягу виконання будівельно-монтажних робіт; перевірка відпуску матеріалів; інші передбачені програмою ревізії питання.

Проте на даний час існують проблемні питання при призначенні позапланової виїзної ревізії. Розглянемо найбільш поширені.

1. Період призначення ревізії. Згідно з п. 4 ч. 2 ст. 40 КПК України, у кримінальному провадженні призначення позапланової виїзної ревізії належить до повноважень слідчого, який, відповідно, звертається до слідчого судді з клопотанням про дозвіл на проведення такої ревізії. Згідно з ч. 11, 12 ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», тривалість позапланової виїзної ревізії не повинна перевищувати 15 робочих днів. Подовження термінів проведення позапланової виїзної ревізії можливе лише за рішенням суду на термін, що не перевищує 5 робочих днів.

Водночас слідчі, звертаючись до слідчого судді з клопотанням про призначення позапланової виїзної ревізії, не можуть об'єктивно врахувати можливості працівників органів державного фінансового контролю розпочати проведення ревізії саме в день, зазначений в ухвалі слідчого судді, що призводить до втрати часу та скорочення терміну її проведення [9].

В різних регіонах, або навіть у різних судах одного регіону, фактично сформувалися різні підходи щодо встановлення строків проведення такої позапланової ревізії [10, с. 72]. На практиці окремі слідчі судді разом із поданням відповідного клопотання вимагають від слідчого письмового погодження із Держфінінспекцією щодо дати початку ревізії. Інші слідчі судді не вважають обов'язковим надання слідчим такого погодження та розглядають такі клопотання відповідно до положень ст. 132 КПК України, які не вимагають погодження дати початку заходу забезпечення кримінального провадження з органом державного фінансового нагляду [10].

Тому пропонуємо зобов'язати Держфінінспекцію розпочинати позапланову виїзну ревізію в строк, зазначений в ухвалі слідчого судді. Якщо у працівників Держфінінспекції є об'єктивні обставини, через які вони розпочали ревізію вчасно, строк її проведення має продовжитись на термін, рівний часу затримки з повідомленням слідчого судді, який постановив ухвалу.

2. *Не визначено підстави проведення позапланових ревізій в КПК України.* Про відсутність в чинному КПК України підстав для звернення до слідчого судді з клопотанням про призначення ревізії наголошували багато науковців [9; 11, с. 105; 12]. Підтримуємо пропозицію вчених, що главу 4 КПК необхідно доповнити статтею, яка б регулювала порядок призначення ревізій у кримінальному провадженні. Наявність вказаної прогалини у законі нелогічна, оскільки про ревізію згадується у низці кримінально-процесуальних норм. Так, у ч. 2 ст. 93 КПК передбачено, що сторона обвинувачення може здійснювати збирання доказів шляхом витребування та отримання висновків ревізій. У п. 4 ч. 2 ст. 99 КПК зазначено, що висновок ревізії відноситься до документа як джерела доказів, за наявності у ньому відомостей, передбачених ч. 1 цієї статті.

3. *Ускладнення при призначенні повторної ревізії.* У п. 2.12 Наказу Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19 жовтня 2006 р. № 346/1025/685/53 [14] зазначається, що в разі звернення правоохоронного органу до державної контрольно-ревізійної служби з приводу призначення повторної ревізії з інших питань за аналогічний період, ініціаторові звернення, як правило, повідомляють про неможливість її проведення та рекомендують звернутися до органу, який призначив ревізію вперше, надаючи, за його згодою, копію акта раніше проведеної ревізії [9]. Ураховуючи викладене, слідчий часто позбавлений можливості перевірити шляхом ініціювання повторної позапланової ревізії ті відомості, які не були досліджені в межах раніше проведеної ревізії [9]. Також відповідно до ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» позапланова ревізія підконтрольної установи не може проводитися частіше одного разу на квартал. Відтак законодавець обмежує можливість уточнити або перевірити відомості шляхом проведення повторної ревізії або іншої позапланової ревізії (якщо необхідність виникла в період 3-х місяців). Єдиний шлях, який надано законодавцем – це призначення бухгалтерської експертизи.

4. *Недоліки при складанні клопотання.* Позапланову виїзну ревізію об'єкта контролю за зверненням правоохоронного органу проводять у разі надання ним: клопотання слідчого або прокурора про призначення позапланової виїзної ревізії та ухвали суду про дозвіл на її проведення. Однак звернення правоохоронних органів регіонального рівня зазвичай підготовлені без належного обґрунтування необхідності проведення ревізійних дій, що більше стосується збору оперативних даних, а не здійснення державного контролю за використанням бюджетних коштів і дотриманням фінансової дисципліни [15].

5. *Неякісна підготовка запитань (завдань) ревізору.* Зміст акта документальної ревізії здебільшого залежить від завдання, поставленого перед ревізором. Завдання (мета) ревізії чи перевірки визначається органом, який доручив її проведення. Таку ревізію (перевірку) зазвичай проводять за переліком питань (програмою), які забезпечать вирішення головного завдання ревізії (перевірки) [16]. В окремих зверненнях поставлені правоохоронними органами питання не прив'язані до викладених фінансових порушень – викладена суть одних фінансових порушень, а фактично, виходячи зі змісту питань, належить провести ревізії зовсім за іншими питаннями [15].

Отримавши акт документальної ревізії, слідчий оцінює, а потім визначає процесуальні заходи щодо перевірки виявлених ревізором порушень слідчим шляхом [17]. *Тому для отримання якісного результату при підготовці необхідних запитань, слідчому необхідно скористатися консультацією спеціаліста. Це дозволить в деяких випадках уникнути необхідності призначати додаткові ревізії або експертизи. Результати ревізій дають змогу сформулювати рекомендації щодо підготовки й проведення слідчих (розшукових) дій, спрямованих на виявлення, вилучення*

та дослідження документів, визначити основні напрями й можливості сучасних експертних досліджень і використання їх результатів під час розслідування злочинів у сфері будівництва.

Основною процесуальною формою використання спеціальних знань у кримінальному провадженні є експертиза. Згідно з ч. 1 ст. 242 КПК, експертиза проводиться експертом за зверненням сторони кримінального провадження або за дорученням слідчого судді, суду, якщо для з'ясування обставин, що мають значення для кримінального провадження, необхідні спеціальні знання.

Як показує аналіз слідчої практики, при розслідуванні злочинів у сфері будівництва проводиться *судово-економічна (судово-бухгалтерська)* та *будівельно-технічна експертизи*. Також часто виникає необхідність у проведенні технічної експертизи документів, почеркознавчої, комп'ютерно-технічної та інших експертиз.

Одним із проблемних є питання про необхідність призначення тієї чи іншої експертизи після проведення документальної ревізії. Переважає точка зору, що у випадках, коли висновки ревізора не викликають сумніву в слідчого та аргументованих заперечень з боку інших осіб, необхідності в призначенні відповідної судово-економічної експертизи немає. Якщо ж сумніви в повноті й правильності проведеної ревізії все ж існують, то постає запитання, як їх усунути: провести додаткову або повторну ревізію, призначити експертизу чи вирішити питання шляхом здійснення допиту ревізора [18].

С.С. Чернявський фактичними підставами призначення судово-економічної експертизи визначає: необхідність дослідження питань, що потребують використання спеціальних знань експерта-економіста; недоброякісне (неповне, неправильне) проведення документальної ревізії, що підтверджується матеріалами кримінального провадження, висновками повторних ревізій; заявлено обґрунтоване клопотання підозрюваного про призначення судово-економічної експертизи; висновки інших експертів свідчать про необхідність проведення судово-економічної експертизи [18].

Враховуючи те, що на вирішення судово-бухгалтерської експертизи у кримінальних провадженнях у сфері будівництва може бути поставлено багато запитань, складно перерахувати увесь обсяг відомостей, який необхідний експерту для проведення дослідження. Тому слідчому варто попередньо звернутися за консультацією до спеціаліста, щоб потім не витратити процесуальний час на задоволення його клопотань, заявлених відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 69 КПК, про надання додаткових матеріалів.

Однак усі питання вирішуються експертом-бухгалтером не тільки за даними бухгалтерського обліку, але і з врахуванням висновку будівельно-технічної експертизи. Визначити фактичний обсяг виконаних робіт у натурі без перевірки їх інженером-будівельником неможливо [19, с. 20].

Тому важливою при розслідуванні злочинів у сфері будівництва є *судова будівельно-технічна експертиза*. Саме під час її проведення вдається встановити більшість обставин, що мають значення для правильного розслідування цих злочинів [20, с. 161]. Також погоджуємось з М. Ю. Флоровським, який рекомендував призначити комплексну будівельно-технічну та судово-бухгалтерську експертизи [21].

Завдання *будівельно-технічної експертизи*, а також орієнтований перелік вирішуваних нею питань, визначені у п. 5 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендаціях з підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, що затверджені наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 р. № 53/5 [22].

Необхідність у призначенні *технічної експертизи* виникає при дослідженні різноманітних документів. У кримінальних провадженнях може виникнути потреба: у встановленні факту виготовлення документа з використанням комп'ютерної техніки чи одержання копії за допомогою копіювально-розмножувальної техніки; у вирішенні діагностичних, а в окремих випадках – ідентифікаційних завдань за документами, виготовленими за допомогою цифрових, лазерних принтерів та копіювально-розмножувальної техніки та ін.

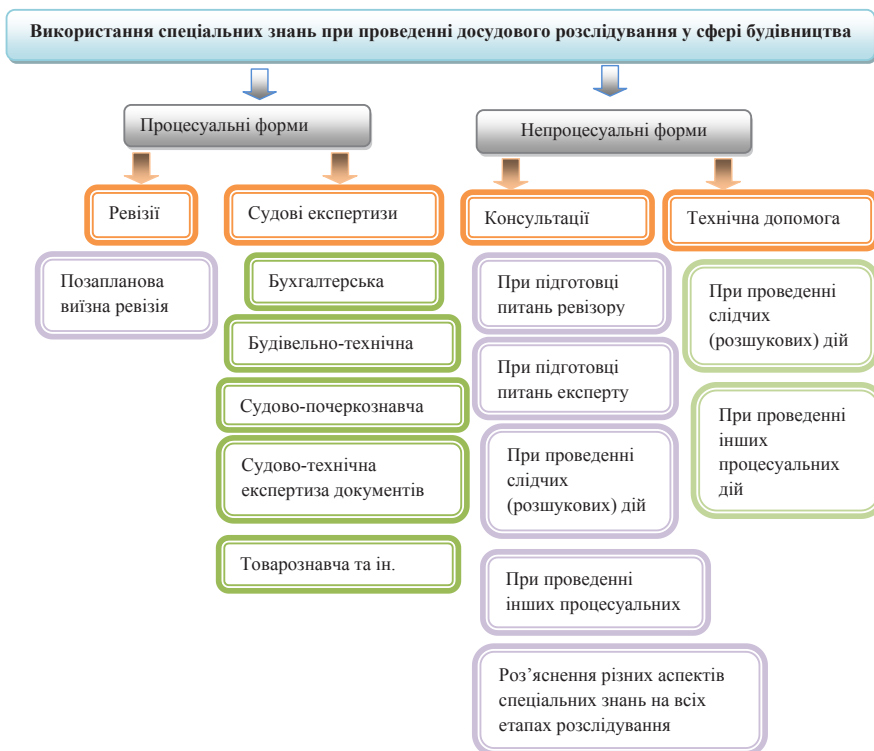
При призначенні *технічної експертизи документа*, виготовленого за допомогою комп'ютерної чи копіювально-розмножувальної техніки, можуть бути вирішені такі завдання: визначення способу виготовлення документа; визначення виду і моделі технічного засобу, за допомогою якого було виготовлено документ; факт виготовлення кількох документів за допомогою одного і того самого конкретного технічного засобу.

Вчинення злочинів у сфері будівництва часто пов'язано з підробленням проектно-кошторисної та звітної документації: підробкою у відповідних документах підписів, почерку посадової особи; примушування певної особи до підпису, розписок, вказівок, оформлення договорів тощо. Тому, коли під час розслідування вказаних злочинів виникає питання ідентифікації виконавця рукопису, підпису, призначається *судово-почеркознавча експертиза*.

Комп'ютерно-технічна експертиза призначається в разі виявлення документів у електронній формі, які зберігаються на «машинних» носіях. Таке дослідження має важливе значення у доказуванні обставин вчинення злочинів у сфері будівництва. Адже нерідко особи, які їх вчинили, до початку кримінального провадження встигають знищити або приховати документи на паперових носіях, у той час, коли копії цих документів залишаються в пам'яті комп'ютера, на флешках, дисках тощо.

Експертизи машинних носіїв інформації в залежності від завдань, що вирішуються, поділяються на два різновиди: 1) технічну експертизу комп'ютерів, їхніх вузлів та пристроїв (установлення призначення і характеристик комп'ютерної техніки, їх технічного стану, можливостей використання для досягнення певної мети тощо); 2) експертизу даних та програмного забезпечення (виявлення інформації, що міститься на комп'ютерних носіях та визначення її цільового призначення; відновлення видаленої інформації; розшифрування закодованих файлів; установлення характеру змін, внесених у програми тощо) [23, с. 73].

Висновки. Отже, використання різних форм спеціальних знань при розслідуванні злочинів у сфері будівництва часто має вирішальне значення, оскільки співробітники органів досудового розслідування Національної поліції, як правило, не мають необхідних знань та навичок, що, відповідно, негативно впливає на правильну кваліфікацію діяння та процес доказування. Схематично представити шляхи використання спеціальних знань при проведенні розслідування у сфері будівництва можливо так:



Список використаних джерел:

1. Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия / Р.С. Белкин. – М. : Мегатрон XXI, 2000. – 2-е изд. доп. – 334 с.
2. Вакуленко О.Ф. Використання спеціальних економічних знань під час досудового розслідування кримінальних правопорушень / О. Ф. Вакуленко // Міжвід. наук.-практ. семінар «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 8

3. Руководство по расследованию преступлений: [учеб. пособие] / рук. авт. кол. доктор юрид. наук А.В. Гриненко. – М. : Норма, 2002. – 768 с.
4. Кримінальний процес: [підручник] / [Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц та ін.] ; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. – Х. : Право, 2013. – 824 с.
5. Степанюк Р.Л. Використання спеціальних знань під час розслідування злочинів у бюджетній сфері України / Р.Л. Степанюк // Криміналістичний вісник. – ДНДЕКЦ МВС України; НАВС. – К. : ТОВ «Еліт Прінт», 2012. – № 17. – С. 102–108.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
7. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2006 р. № 550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>
8. Запотоцький А.П. Документальна ревізія як засіб збирання доказів злочинної діяльності у сфері будівництва / А.П. Запотоцький // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 43
9. Дударець Р.М. Актуальні питання призначення та проведення ревізій і перевірок за чинним законодавством України / Р.М. Дударець // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 38–42
10. Неганов В.В. Актуальна проблематика міжвідомчої взаємодії слідчих органів Національної поліції України та Держфінінспекції під час здійснення позапланових ревізій у кримінальному процесі / В.В. Неганов // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 71–74.
11. Рожнова В.В. Забезпечення права сторін кримінального провадження на збирання доказів / В.В. Рожнова // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 101–105.
12. Хахуцяк О.Ю. Місце актів ревізій та перевірок у кримінальному провадженні / О.Ю. Хахуцяк // Юридична наука. – 2015. – № 5. – С. 156–161.
13. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
14. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Генеральної прокуратури України від 19 жовт. 2006 р. № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>
15. Кикоть О.Г. Проблемні питання взаємодії підрозділів державної аудиторської служби України з правоохоронними органами та шляхи їх вирішення / О.Г. Кикоть // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 47–56.
16. Копилов А.М. Проведення ревізії (перевірки) органами ДФСУ як форма взаємодії зі слідчими підрозділами Національної поліції України під час протидії злочинам у сфері економіки / А.М. Копилов // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 60–64.
17. Фещук В.В. Акт ревізії як джерело доказів у кримінальному провадженні / В.В. Фещук, Н.А. Буличева // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 119–123.
18. Чернявський С.С. Актуальні проблеми призначення судово-економічних експертиз та документальних ревізій у кримінальному провадженні / С.С. Чернявський, М.С. Цуцкірідзе // Міжвід. наук.-практ. сем. «Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві» (Київ, 30 черв. 2016 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 123–127.

19. Методическое письмо «Об особенностях проведения судебно-бухгалтерских экспертиз в строительных организациях». – М. : Всесоюзный научно-исследовательский институт судебных экспертиз, 1972. – 35 с.

20. Веренич И.В. Использование специальных знаний в процессе расследования преступлений, совершенных в сфере строительства, эксплуатации зданий и сооружений: дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / И.В. Веренич. – М., 2010. – 179 с.

21. Флоровский М.Ю. Расследование хищений денежных средств в строительных организациях: автореф. дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; судоустройство; прокурорский надзор; криминалистика» / М.Ю. Флоровский. – М., 1989. – 24 с.

22. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>

23. Розслідування злочинів у сфері господарської діяльності: окремі криміналістичні методики: [монографія] / [В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова, В.А. Журавель та ін.]; за ред. В.Ю. Шепітька. – Х. : Право, 2006. – 624 с.

УДК 343.1

МАНДИЧЕВ Д.В.

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проведено сутнісну характеристику органів суддівського самоврядування в Україні. Досліджено історичні умови виникнення та розвитку органів суддівського самоврядування; визначено їх поняття та правову сутність; на підставі аналізу науково-правових джерел визначено особливості правової природи органів суддівського самоврядування в Україні в декількох аспектах – з точки зору організації та функціонування.

Ключові слова: *судова система, суддівське самоврядування, поняття, сутність.*

В статье представлена сущностная характеристика органов судейского самоуправления в Украине. Исследованы исторические условия возникновения и развития органов судейского самоуправления; определены их понятия и правовая сущность; на основе анализа научно-правовых источников определены особенности правовой природы органов судейского самоуправления в Украине в нескольких аспектах – с точки зрения организации и функционирования.

Ключевые слова: *судебная система, судейское самоуправление, понятие, сущность.*

In the article the intrinsic characteristics of judicial self-government in Ukraine. Researched historical conditions of emergence and development of the judicial authorities; defined their concept and legal nature; based on the analysis of scientific and legal sources of the peculiarities of the legal nature of judicial self-government in Ukraine in several aspects - in terms of organization and functioning.

Key words: *judiciary, judicial authorities, notion of the essence.*

Вступ. Суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів [1]. Окрім цього, органи суддівського самоврядування відіграють важливу роль в сфері організації і управління судами. Однак, незважаючи на означене, правова сутність органів суддівського самоврядування залишається недостатньо дослідженою в сучасній науковій літературі.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що нині в науковій літературі більша увага приділяється загальним проблемам діяльності органів суддівського самоврядування, однак сутнісна характеристика цих органів проводилась науковцями лише фрагментарно, що обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Окремі аспекти проблеми діяльності органів суддівського самоврядування досліджували такі вчені, як: О.В. Білова, М.Й. Вільгушинський, С.Ф. Демченко, Н.Ю. Задирака, О.М. Коротун, В.І. Косарев, С.Р. Леськів, Л.М. Москович, І.В. Назаров, Л.М. Ніколенко, П.Ф. Пилипчук, А.В. Помазанов, О.І. Потильчак, О.В. Ул'яновська, В.І. Шишкін та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню правової сутності органів суддівського самоврядування в Україні, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Постановка завдання. Метою статті є визначення правової природи органів суддівського самоврядування в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: дослідити історичні умови виникнення та розвитку органів суддівського самоврядування; визначити їх поняття та правову сутність; на підставі аналізу науково-правових джерел визначити особливості правової природи органів суддівського самоврядування в Україні в декількох аспектах – з точки зору організації та функціонування.

Результати дослідження. Досліджуючи правову природу органів суддівського самоврядування, передусім варто звернутися до аналізу історичних умов виникнення та розвитку цих органів.

В науковій літературі зауважується, що у державах Західної Європи суддівське самоврядування було нормативно визначено після Другої світової війни, як правило, в конституційних актах. В якості прикладу О.І. Потильчак наводить успішний досвід нормативного регулювання суддівського самоврядування в Італії та в інших країнах континентальної Європи через запровадження єдиного органу суддівського самоврядування – вищої ради юстиції (або подібної структури за суттю, але різної за назвою), спонукає експертів Ради Європи, неурядових суддівських організацій до обговорення цього питання в позитивному аспекті та необхідності запровадження подібних інституцій в державах Східної Європи [2, с. 258].

В Україні перші спроби запровадження суддівського самоврядування пов'язані із обранням курсу на розбудову незалежної та демократичної держави, та формування трьох самостійних гілок влади.

Початок нормативного закріплення суддівського самоврядування було покладено на І з'їзді суддів України, який відбувся в 1991 р., незабаром після проголошення Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет нашої держави. Судді України, зокрема Миколаївської, Одеської, Київської, Івано-Франківської областей, ініціювали скликання Всеукраїнського зібрання суддів для вирішення назрілих питань реформування судової системи, оскільки тягар старих проблем гальмував подальше її вдосконалення та розвиток, демократизацію держави [3, с. 46].

Вже в 1994 році було прийнято Закон України «Про органи суддівського самоврядування», яким завданнями органів суддівського самоврядування визначались: створення найбільш сприятливих умов для забезпечення діяльності судів; удосконалення підготовки кадрів, підвищення кваліфікації суддів, подання їм методичної допомоги; зміцнення незалежності суддів, захист від втручання в їх судову діяльність; здійснення контролю за організацією діяльності судів [4]. При цьому до органів суддівського самоврядування відносились конференції, збори та зїзди суддів України.

Закон «Про органи суддівського самоврядування» втратив чинність в 2002 році у зв'язку із прийняттям Закону України «Про судоустрій» [5], яким було утворено досить розгалужену систему органів суддівського самоврядування. Причому повноваження деяких з них співпадали, не було чіткого розмежування їх функцій.

Більш чітке розмежування повноважень між різними органами суддівського самоврядування було зроблено внаслідок запровадження судової реформи 2010 р., в результаті якої прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [6]. Однак остаточне упорядкування системи та діяльності цих органів, що призвело до скорочення їх видів, здійснено лише в 2015 році із прийняттям Закону

України «Про забезпечення права на справедливий суд» [7], яким було затверджено нову редакцію Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Аналізуючи нововведення даного закону в частині регулювання організації та функціонування органів суддівського самоврядування, С.Р. Леськів відмітив, що такий крок до звузнення чисельності організаційних форм суддівського самоврядування є виправданим, адже, враховуючи якість функціонування, дублювання повноважень органів суддівського самоврядування, необхідність фінансування діяльності кожного з них, породжувалися як юридичні, так і економічні нюанси, які потребували вирішення, особливо враховуючи політичну ситуацію, яка склалась на сьогодні у нашій державі [8, с. 61]. Повністю погоджуючись із зауваженням науковця, слід зазначити, що реформування органів суддівського самоврядування продовжується.

Так, із набуттям чинності нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» статус органів суддівського самоврядування зазнає чергових змін.

Дослідивши ці зміни, А.В. Помазанов вказує, що здобутками цього закону в контексті суддівського самоврядування можна вважати запровадження демократичної системи органів суддівського самоврядування: з'їзд суддів формуватиметься не в центрі, а знизу – зборами суддів відповідних судів. На відміну від попередньої редакції, відтепер докладно прописаний механізм обрання делегатів до органів суддівського самоврядування [9, с. 29].

Зокрема, ч. 6 ст. 126 нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що збори суддів кожного суду загальної юрисдикції (крім місцевих загальних судів) обирають таємним голосуванням делегатів на з'їзд суддів України. Збори суддів кожного місцевого загального суду обирають таємним голосуванням делегатів на спільні збори суддів місцевих загальних судів у Автономній Республіці Крим, кожній області, містах Києві та Севастополі за принципом один делегат від десяти суддів. Якщо в суді менш як десять суддів, від нього делегується одна особа [1]. Водночас варто відмітити, що система органів суддівського самоврядування не змінилася.

Отже, хоча правовий статус органів суддівського самоврядування неодноразово змінювався, вони завжди відігравали вирішальну роль у прийнятті рішень з питань, які стосуються організації суддів, роботи допоміжних структур та ін. Для визначення їх ролі та значення в управлінні та організації діяльності господарських судів України розкриємо для початку зміст поняття «суддівське самоврядування».

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови категорія «самоврядування» визначається як: 1) форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; 2) право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [10, с. 651].

Таким чином, самоврядування відрізняється з-поміж інших видів управління тим, що: по-перше, даний вид соціального управління ґрунтується на засадах колективності, самостійності та самоуправління; по-друге, право на самоуправління виникає щодо питань діяльності відповідного органу, його влада не поширюється на інші органи. Як одну із форм управління суддівське самоврядування розглядають і деякі науковці.

Так, на думку О.В. Ул'яновської суддівське самоврядування – це особливий вид делегованого державного управління, в якому суб'єктами управління постають суддівські колективи та їх органи, які наділені повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень з питань організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, а також інших питань, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя, при цьому управлінський вплив цих рішень поширюється на суддівський корпус [11, с. 73]. Отже, науковцем відзначається, що суддівське самоврядування – це вид делегованого державного управління, що означає його здійснення шляхом реалізації делегованих повноважень.

В свою чергу, делегування повноважень визначається як процес передачі власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єкту, який базується на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових та/або матеріальних ресурсів і оформлюється шляхом укладення адміністративного договору або відповідним законодавчим актом [12, с. 157]. Суб'єктом делегування в даному випадку виступає держава в особі органів законодавчої влади.

Виходячи із означених особливостей, юридична природа суддівського самоврядування виражається в наступному. По-перше, незалежність суддів не означає, що їх діяльність не підпорядковується певним правилам, графіку роботи, іншим правилам службово-трудової дисципліни, правилам внутрішнього розпорядку суду, які не можуть бути врегульовані на вищому законодавчому рівні, а

потребують розробки локальних актів. Ці питання вирішуються в порядку здійснення суддівського самоврядування. По-друге, судді як носії судової влади не є державними службовцями і не перебувають на службі та у підпорядкуванні будь-якого органу. Тому управління в суддівському корпусі може здійснюватися лише на засадах самоуправління через органи суддівського самоврядування.

Деякі науковці розглядають суддівське самоврядування з організаційної точки зору. Зокрема, О.В. Білова вважає, що суддівське самоврядування – це створене в силу закону об'єднання особливого виду – публічної корпорації, утворене шляхом участі суддів у державному управлінні судами для вираження своїх інтересів як носіїв судової влади і з метою забезпечення незалежності судової влади. до складу цього об'єднання на умовах обов'язкового членства входять судді судів усіх рівнів, об'єднаних правилами суддівської поведінки та обов'язковими для всіх суддів корпоративними актами [13, с. 5].

Подібний підхід цілком узгоджується із визначенням, що міститься в Рекомендаціях № (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи від 13 жовтня 1994 р. «Незалежність, дієвість та роль суддів», де вказується, що суддівське самоврядування – це автономний колегіальний орган, який здійснює призначення, розподіляє обов'язки, переводить суддів до інших судів, підвищує на посаді та накладає дисциплінарні стягнення [14].

Водночас варто відзначити, що сформульоване визначення може бути застосоване для означення змісту органу суддівського самоврядування. При цьому слід враховувати, що суддівське самоврядування може реалізовуватися не тільки через організаційну форму органу, але і поза неї. Між тим, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддівське самоврядування в усіх організаційних формах здійснюється через органи суддівського самоврядування – збори, Раду та 3^тзд суддів.

Збори суддів відповідно до законодавства України визначаються як зібрання суддів відповідного суду, на якому вони обговорюють питання внутрішньої діяльності цього суду та приймають колективні рішення з обговорюваних питань [1]. Отже, за своїм статусом збори суддів фактично не належать до органу, оскільки не відповідають всім основним ознакам останнього: вони не є юридичною особою, не мають власного рахунку, їх фінансування здійснюється з Державного бюджету тощо. Те ж саме стосується інших органів суддівського самоврядування – Ради суддів та 3^тзду суддів.

З цього приводу М.І. Вільгушинський пропонує для розв'язання питання організаційної визначеності внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими Раду суддів України наділити статусом юридичної особи, уповноваженої представляти органи судової влади (судів загальної юрисдикції) у відносинах з усіма без винятку органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними, юридичними особами, міжнародними організаціями тощо [15, с. 23].

Однак така пропозиція видається дещо спірною. По-перше, створення юридичної особи передбачає здійснення системи реєстраційних та інших дій з оформлення юридичної особи, що потребує визначеності з організаційно-правовою формою цієї особи, обрання її органів управління, відкриття рахунку в банківській установі тощо. Разом з тим, означене суперечить законодавству України про судоустрій. По-друге, юридична особа за цивільним законодавством України [16] здійснює свою діяльність на постійній основі, що означає відносно постійний склад учасників (засновників), безперервність роботи. Аналізуючи положення Розділу VIII «Суддівське самоврядування» Закону України «Про судоустрій і статус суддів», доходимо до висновку, що діяльність органів суддівського самоврядування носить періодичний характер. Крім того, персональний склад цих органів також змінюється. Таким чином, надавати Раді суддів чи будь-якому іншому органу суддівського самоврядування статусу юридичної особи недоцільно.

Цікава думка висловлена О.М. Коротун, яка вважає, що суддівське самоврядування за законодавством України – це визначений Законом спосіб відправлення функцій судової влади професійними судьями за рахунок коштів державного бюджету та не пов'язаний із здійсненням правосуддя [17, с. 11]. Тобто науковець поділяє судову владу на дві складові – судову владу щодо здійснення правосуддя у конкретному виді судочинства та судову владу щодо організації діяльності судів. Суддівське самоврядування – це форма здійснення другого виду судової влади.

Такий висновок цілком узгоджується з положенням ч. 3 ст. 126 нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де зазначається, що до питань внутрішньої діяльності судів (вирішення яких здійснюється органами суддівського самоврядування) належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя [1].

Висновки. Отже, можемо зробити декілька висновків. Перш за все зазначимо, що суддівське самоврядування можна розглядати у функціональному та організаційному аспектах. У пер-

шому значенні суддівське самоврядування слід визначити як форму судового управління, яке реалізується виключно суддями через створені в установленому законом порядку органи та полягає у вирішенні питань організації та функціонування судової влади, що не пов'язані із здійсненням правосуддя.

В організаційному аспекті суддівське самоврядування слід розглядати як організаційно-формований інститут, в структуру якого входять збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Пленум Верховного Суду, Рада суддів України та з'їзд суддів України, порядок обрання делегатів, періодичність та порядок проведення засідань яких визначається законодавством, регламентами, положеннями та іншими актами. За своєю юридичною природою органи суддівського самоврядування не є юридичними особами або державними органами, оскільки не в повній мірі відповідають основним ознакам останніх. Тобто це особливі структурні утворення, правила організації та функціонування яких є специфічними та відрізняються від інших типів органів, в тому числі професійних спілок, саморегулювальних організацій та інших подібних утворень. Така специфіка передусім обумовлена дією принципу незалежності суддів та самостійністю судової влади.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів: проект закону від 30.05.2016 р. реєстр. № 4734 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59259
2. Потильчак О.І. Становлення суддівського самоврядування в Україні: досвід зарубіжних держав для України / О.І. Потильчак // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 257-260.
3. Косарев В.І. Суддівське самоврядування: становлення і перспективи / В.І. Косарев // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 6. – С. 46–48.
4. Про органи суддівського самоврядування: Закон України від 02.02.1994 р. № 3909-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 138.
5. Про судоустрій: Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
7. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 18, № 19-20. – Ст. 132.
8. Леськів С.Р. Історичні аспекти становлення інституту суддівського самоврядування в Україні / С.Р. Леськів // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 3. – С. 58-63.
9. Помазанов А.В. Суддівське самоврядування за новим законодавством України: виклики та перспективи / А.В. Помазанов // Віче. – 2016. – № 5-6. – С. 28-31.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
11. Ул'яновська О.В. Роль суддівського самоврядування в забезпеченні ефективного судочинства / О.В. Ул'яновська // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1 (7). – С. 68–84.
12. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бублик Галина Василівна. – К., 2005. – 187 с.
13. Білова О.В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.В. Білова. – Х., 2008. – 19 с.
14. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»: міжнародний документ Комітету Міністрів Ради Європи від 13 жовтня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_323
15. Вільгушинський М.Й. Суддівське самоврядування та його вплив на діяльність судів загальної юрисдикції / М.Й. Вільгушинський // Адвокат. – 2013. – № 5 (152). – С. 21-24.
16. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
17. Коротун О.М. Організація і функції суддівського самоврядування за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.М. Коротун. – К., 2009. – 19 с.

УДК 343+341.41/46

ПАЛАМАРЧУК К.В.

**ПОКАРАННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ РОЗБОЮ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОМ УКРАЇНИ
ТА ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

У статті розглянуте питання про покарання за вчинення розбою, визначене у ст. 187 КК України, здійснений порівняльно-правовий аналіз санкцій за вчинення даного злочину за кримінальним законодавством іноземних держав, врахований позитивний та негативний іноземний досвід при формулюванні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: розбій, покарання, позбавлення волі, конфіскація майна, тюрмне ув'язнення, штраф, порівняльно-правовий аналіз.

В статье рассмотрены вопросы о наказании за совершение разбоя, указанном в ст. 187 УК Украины, проведен сравнительно-правовой анализ санкций за совершение данного преступления согласно уголовного законодательства иностранных государств, учтен позитивный и негативный иностранный опыт при формулировании предложений усовершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: разбой, наказание, лишение свободы, конфискация имущества, тюремное заключение, штраф, сравнительно-правовой анализ.

The article discusses the issues of punishment for committing robbery, as defined in art. 187 of the Criminal Code of Ukraine, a comparative legal analysis of sanctions for the commission of this crime under the criminal legislation of foreign countries was conducted, positive and negative foreign experience was reckoned with the formulation of proposals for improving the current legislation.

Key words: robbery, punishment, imprisonment, confiscation of property, imprisonment, fine, comparative legal analysis.

Вступ. Законодавче визначення покарання міститься у ч. 1 ст. 50 Кримінального кодексу (далі – КК) України: покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаною винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. В юридичній літературі справедливо наголошується, що покарання полягає не лише у здійсненні певної відплати від імені держави винній особі за вчинений нею злочин, а й у створенні належних умов ресоціалізації злочинця та превентивної діяльності. На думку вчених, при встановленні міри кримінальної відповідальності і покарання у відношенні «діяння – особа», перша ланка є визначальною. Паралельно міжнародно-правові акти визначають, що законодавець у кожній конкретній державі за вчинення кримінального злочину передбачає застосування тих санкцій, які відповідають ступеню його небезпеки. Саме тому критерієм індивідуалізації покарання у ст. 65 КК України є врахування судом ступеня тяжкості злочину.

У чинному законодавстві визначено наступні межі покарання за розбій (ст. 187 КК України): 1) за ч. 1 – позбавлення волі на строк від трьох до семи років; 2) за ч. 2 – позбавлення волі на строк від семи до десяти років із конфіскацією майна; 3) за ч. 3 – позбавлення волі на строк від семи до дванадцяти років із конфіскацією майна; 4) за ч. 4 – позбавлення волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років із конфіскацією майна. Зрозуміло, що відповідно до ступеня суспільної небезпеки злочину, законодавець (згідно з класифікацією, яка подана у ст. 12 КК України) відносить розбій до тяжких (ч. 1, 2 ст. 187 КК України) та особливо тяжких (ч. 4 ст. 187 КК України) злочинів. Нижче розглянемо ці покарання детальніше.

На особливу увагу заслуговує аналіз покарань за розбій, які передбачені всіма частинами ст. 187 КК України, оскільки очевидно, що покарання у виді позбавлення волі на певний строк

© ПАЛАМАРЧУК К.В. – капітан поліції, ад'юнкт кафедри кримінального права (Національна академія внутрішніх справ)

мають досить широку амплітуду коливань (розбіжностей) між мінімальною та максимальною межею. Зокрема, «розрив» між нижньою та верхньою межею покарання у виді позбавлення волі в ч. 1 ст. 187 КК України становить чотири роки, у ч. 2 ст. 187 КК України – три роки, у ч. 3 ст. 187 КК України – п'ять років, у ч. 4 ст. 187 КК України – сім років. При цьому, як свідчить аналіз покарання за інші суміжні злочини проти власності (крадіжка, грабіж, вимагання), таких широких відмінностей за покарання у виді позбавлення волі не має жодна інша норма, яка передбачає кримінальну відповідальність за корисливі посягання на власність. Попри те, що широка амплітуда коливань санкцій статей КК України є характерною для вітчизняного законодавства, все ж таки, на нашу думку, вказана ситуація не відповідає адекватній оцінці суспільної небезпеки, яку несе в собі скоєний злочин та на практиці може призвести до зловживань у сфері правосуддя по призначенні покарань винним особам, адже в аналогічних за своєю фабулою справах можливо прийняти фактично зовсім протилежні рішення, віддавши тим самим перевагу найнижчій або найвищій межі покарання у виді позбавлення волі. При цьому, коли йдеться про покарання за розбій, зовсім не взято до уваги зарубіжний досвід, з його позитивними та негативними тенденціями.

Постановка завдання. Відтак, метою даної статті є вироблення науково-практичних рекомендацій та окреслення основних перспектив удосконалення кримінального покарання за розбій в Україні з врахуванням сучасних наукових розробок та позитивного іноземного досвіду.

Результати дослідження. Велика кількість науковців з усього світу досліджували питання мети, системи, принципів та міри покарання. Так, наприклад, відомий норвезький вчений І. Андерес у попереджувальній дії покарання виділяв три різновиди: ефект залякування, посилення моральних заборон, стимуляція права слухняної поведінки [1, с. 30], Н.Д. Сергієвський вказав на те, що всі поставлені цілі покарання не досягаються та є малоефективними, проте жодна держава не може відмовитись від призначення покарання [2, с. 231], адже альтернативний кримінально-правовий інститут ще не винайдений. На українській науковій ниві окреслену ситуацію розглядають П.А. Воробей, М.Й. Коржанський та В.М. Щупаковський, які звертають увагу на наступні проблеми: по-перше, межі покарання, визначені у кримінально-правових нормах, є настільки широкими, що з однієї межі не видно другої; по-друге, такі широкі межі в санкціях статей призводять до того, що покарання визначає не законодавець, а суд (суддя); по-третє, не можна вважати раціональним такий широкий спектр для судового розгляду, який необхідно обмежити, встановивши відстань між верхньою та нижньою межею санкцій 2-3 роки, а можливо й 1-2 роки позбавлення волі [3, с. 126-127]. Ми погоджуємося з такою думкою та вважаємо, що її застосування до ст. 187 КК України цілком допустиме та навіть необхідне.

Вагомим аргументом для підтвердження наших позицій виступають матеріали слідчо-судової практики. Так, наприклад, *обвинувачений за ч. 1 ст. 187 КК України, ОСОБА_1, раніше судимий за ч. 2 ст. 186 КК України, 06.05.2008 р., близько 21.00 год., перебуваючи в стані алкогольного сп'яніння, біля буд. № 41 по вул. Коцюбинського в м. Біла Церква, умисно, з корисливих мотивів, з метою незаконного збагачення за рахунок чужого майна, шляхом застосування насильства до ОСОБИ_2, яке є небезпечним для життя і здоров'я потерпілого (згідно висновку судово-медичної експертизи № 366/д від 15.10.2009 р. - легкі тілесні ушкодження, що спричинили короточасний розлад здоров'я), відкрито заволодів (забрав з кишені штанів ОСОБИ_2) мобільним телефоном «Сіменс А-60» із сім-карткою «Київстар», був засуджений до 3 (трьох) років позбавлення волі [4].*

Протилежним прикладом є справа по обвинуваченню за ч. 1 ст. 187 КК України, *ОСОБА_4, раніше судимий за ч. 2 ст. 185, ч. 2 ст. 186, ч.1 ст. 152, ч. 1 ст. 153 КК України, який 14.11.2016 р. приблизно о 18 год. 00 хв., зателефонував ОСОБА_2, ІНФОРМАЦІЯ_5, з пропозицією придбати мобільний телефон марки «Iphone 5S» за грошові кошти в сумі 3 000,00 гривень, на що останній погодився. В цей час у ОСОБА_4 виник злочинний умисел, спрямований на вчинення нападу з метою заволодіння чужим майном, поєднаний з погрозою застосування насильства, небезпечного для життя чи здоров'я особи. Так, 14.11.2016 р., приблизно о 19 год. 30 хв., ОСОБА_4 та ОСОБА_5 зустрілись неподалік ресторану «Золотий шафран», який знаходиться за адресою: м. Київ, вул. Автозаводській, 41 у м. Києві. В цей час, ОСОБА_4, впевнившись в тому, що ОСОБА_5 має при собі грошові кошти в сумі 3 000,00 гривень, продовжуючи реалізувати свій злочинний умисел, дістав із-за пояса брук, в які був одягнений, пістолет чорного кольору з маркуванням «Шмайсер» ПСШ 790, який є сигнальним пістолетом і до категорії вогнепальної зброї не відноситься, та, навівши на ОСОБА_5, тим самим погрожуючи його застосувати, вимагав останнього віддати йому грошові кошти, на що ОСОБА_5, сприймаючи вказані загрози як реальні, дістав зі свого гаманця грошові кошти в сумі 3 000,00 гривень, які належать останньому та віддав ОСОБА_4, тим самим довівши свій злочинний умисел до кінця та заволодів грошовими*

коштами останнього на вказану суму. ОСОБА_4 засуджений до 6 (шести) років 11 (одинадцяти) місяців позбавлення волі [5].

Саме тому нами розроблено оптимальні санкції у ст. 187 КК України, тим самим зменшено коливання між нижніми та верхніми межами встановленого покарання: за ч. 1 – позбавлення волі на строк від чотирьох до семи років; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від семи до десяти років із конфіскацією майна; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від дев'яти до дванадцяти років із конфіскацією майна; за ч. 4 – позбавлення волі на строк від десяти до дванадцяти років із конфіскацією майна; за запропованою ч. 5 – позбавлення волі на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років із конфіскацією майна (про необхідність таких змін автором було зазначено у попередніх роботах – *авт.*). Також приведено санкції спеціальних норм, які передбачають кримінальну відповідальність за вчинення розбою (ч. 3 ст. 262, ч. 3 ст. 289, ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312, ч. 3 ст. 313, ч. 3 ст. 410, ч. 3 ст. 433 КК України) у відповідність до загальної норми в межах покарання від чотирьох до п'ятнадцяти років позбавлення волі (з такими положеннями погоджується 65,0% з усіх респондентів).

Зазначимо, що наведені нами позиції ні в якому разі не дискредитують сучасні світові тенденції щодо гуманізації покарання, які втілені й в українському кримінальному законодавстві, а слугують виключно пошуку «раціо» у вкрай складній ситуації визначення та призначення покарання, співрозмірного вчиненому злочину.

Поряд з цим, у зарубіжному кримінальному законодавстві існують також певні невизначеності та прогалини. Наприклад, позиція про врахування тяжкості вчиненого злочину, яку законодавець закріплює, але не завжди піддає тлумаченню (в Австралії суди при призначенні покарання повинні враховувати тяжкість вчиненого злочину: ступінь співучасті у злочині (при наявності останньої), особливості потерпілого (демографічні, соціальні характеристики), використання зброї, кількість злочинів тощо).

Кримінальне законодавство країн *романо-германської (континентальної) правової сім'ї*, як правило, за ступенем тяжкості відносить розбій до тяжких злочинів, відтак типовою ситуацією для цього злочину є встановлення санкцій за його вчинення – тюремного ув'язнення на мінімальний строк від п'яти років до довічного позбавлення волі. Так, за КК Франції в основному складі розбій карається десяти роками тюремного ув'язнення та штрафом (ст. 311.6 КК), а в кваліфікованому – від п'ятнадцяти років та штрафу до довічного позбавлення волі. Відповідно до відділу III гл. III Книги Третьої КК Франції фізичні особи, які вчинили розбій та схожі з ним діяння, караються низкою додаткових покарань, що по суті є кримінально-правовим засобом впливу (ст. 313.7 – 313.9) [6, с. 485-500].

На відміну від французького законодавця, як показав нам аналіз чинного КК ФРН, в ньому не встановлюється нижня межа покарання, таким чином законодавець надає суду (судді) широкі повноваження при визначенні покарання винному. За КК ФРН покаранням за вчинення розбою (§ 249) в основному складі є позбавлення волі на строк не менше року, у менш тяжких випадках межі покарання у виді позбавлення волі коливаються від шести місяців до п'яти років. За розбій при обтяжуючих обставинах (за українською термінологією – кваліфікуючі обставини) – позбавлення волі на строк не менший трьох років (ч. 2 § 249), якщо розбій вчиняється бандою – не менше п'яти років. Особливо кваліфікований склад розбою, який передбачає наслідок – смерть потерпілого, яка не охоплювалась умислом винного – карається довічним позбавленням волі, або позбавленням волі на строк не менше 10 років [7, с. 398].

Згідно КК Австрії, розбій в основному складі карається позбавленням волі на строк до десяти років (ч. 1 ст. 142). Особа, яка вчинила розбій та принесла матеріальну шкоду на незначну суму карається позбавленням волі на строк від шести місяців до п'яти років (ч. 2 ст. 142). За кваліфікований склад розбою передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк від п'яти до п'ятнадцяти років, за особливо кваліфікований – від десяти до двадцяти років або довічним позбавленням волі (ст. 143) [8, с. 101].

Відповідно до КК Іспанії, винний підлягає покаранню у виді позбавлення волі на строк від одного до трьох років (ст. 240), кваліфікований склад розбою – від двох до п'яти років (ст. 241), особливо кваліфікований склад розбою – від двох до п'яти років (ст. 242). Законодавець деталізує, що при використанні винним зброї або інших засобів, покарання назначається ближче до верхньої межі, що, на нашу думку, позитивно відображається на матеріалах судової практики [9, с. 150-151].

Широкий діапазон строків покарання ми вбачаємо у КК Польщі, особа за вчинення розбою підлягає досить суворому покаранню – позбавлення волі на строк від двох до дванадцяти

років (§ 1 ст. 280). У випадку меншої значимості діяння винний карається позбавленням волі на строк від одного до десяти років (§ 1 ст. 279). Якщо особа використовує вогнепальну, холодну зброю або інший подібний небезпечний предмет чи паралізуючий засіб, або діє з безпосередньою загрозою життю потерпілого, або діє спільно з іншою особою, яка використовує хоча б один із вище перелічених засобів, вона підлягає покаранню у виді позбавлення волі від трьох років (§ 2 ст. 280) [10, с. 185]. Верхня межа санкції кримінально-правової норми, яка передбачає відповідальність за розбій, не встановлена.

Для держав-учасниць СНД Модельним КК пропонувалося основний та кваліфікований склад розбою визнати тяжким злочином, а особливо кваліфікований – особливо тяжким злочином. Такий принцип втілений у більшості кримінальних законів держав-учасниць СНД. Хоча санкції статті значно варіюються. Порівняно з іншими країнами, вітчизняний законодавець виступає найбільш лояльним та вводить порівняно менш суворе покарання за вчинення розбою. Наприклад, максимальним покаранням за розбій в основному складі у КК РФ позбавлення волі від трьох до восьми років, аналогічні положення закріплені у КК Республіки Молдова [11], КК Республіки Білорусь – від трьох до десяти років. Розбій у кваліфікованих та особливо кваліфікованих складах карається більш суворо. Максимальним основним покаранням є позбавлення волі на строк до п'ятнадцяти років (КК РФ та Республіки Білорусь), до двадцяти років (КК Республіки Молдова). Крім того додатковими покараннями виступають конфіскація майна (КК РФ та Республіки Білорусь), штраф від 400 до 5000 умовних одиниць залежно від тяжкості злочину (КК Молдови).

У державах *англо-американської правової сім'ї* покарання за розбій, який відноситься до тяжких злочинів проти власності суворе, та передбачає застосування не лише основного покарання (тюремне ув'язнення), але й додаткового (у виді штрафу, обмеження права займати певні посади тощо). Так, наприклад, за КК Австралії основним покаранням за вчинення розбою є позбавлення волі на строк до п'ятнадцяти років (ст. 132.2). За вчинення кваліфікованого розбою – до двадцяти років позбавлення волі (ст. 132.3). З вчинення берглері у австралійському законі передбачена чітка санкція без встановлення верхньої та нижньої межі – позбавлення волі на строк тринадцять років (ст. 132.4). Берглері в його кваліфікованому складі карається позбавленням волі на строк сімнадцять років (ст. 132.5) [12, с. 220]. Даний документ не передбачає будь-яких додаткових (альтернативних) покарань за вчинення перелічених вище злочинів.

Відрізняється надзвичайною суворістю та жорстокістю покарання за розбій в *державих мусульманського права*, адже воно засноване на шариаті. Розбій (як і крадіжка, грабїж, шахрайство) карається, згідно Корану, відрубанням руки винному або винній за вчинене ними діяння. Мусульмани вважають таке покарання справедливим та співрозмірним вчиненому злочину. Та кож побуває думка, що недруги Ісламу вважають, що відрубання руки – це не людяно та дико.

Щодо покарання за розбій у далекосхідних державах, то прослідкувати певну тенденцію щодо цього інституту кримінального права досить важко. Покарання за розбій у КК Китаю є одним з найсуворіших, незважаючи на кримінальне законодавство інших правових сімей, адже в деяких складах цього злочину передбачає довічне позбавлення волі і залежить переважно від місця та способу вчинення злочину. Розбій (ст. 263) карається: в основному складі – позбавленням волі на строк від трьох до десяти років; в кваліфікованому та особливо кваліфікованому складі (КК КНР не розмежує дані склади суворістю покарання) – позбавленням волі на строк понад десять років або довічним позбавленням волі [13, с. 240]. Законодавець дозволяє використовувати й додаткові покарання – штраф, сума якого законодавчо не встановлена і визначається з урахуванням обставин справи, та конфіскацію майна засудженого (всього або половини). Конфіскація майна застосовується до особи, яка вчинила розбій при кваліфікуючих (особливо кваліфікуючих) обставинах. Верхня межа санкції «позбавлення волі» не встановлена. Але вона передбачена у ст. 45 Загальної частини КК Китаю, де вказується, що покарання у виді позбавлення волі не може перевищувати 15 років. Що стосується смертної кари, то її виконання може бути відкладено на 2 роки, якщо за цей час засуджений став на шлях виправлення, то дане покарання замінюється на більш м'яке (виключення становить вирок до смертної кари, винесений Верховним народним судом).

За КК Японії розбій як основний злочин (ст. 236) карається позбавленням волі з примусовою фізичною працею строком не менше п'яти років. Привілейований склад розбою карається позбавленням волі з примусовою фізичною працею не менше двох років (ст. 237). Що стосується кваліфікованого складу розбою, то санкція статті передбачає позбавлення волі з примусовою фізичною працею не менше семи років, особливо кваліфікованого – довічне позбавлення волі або смертна кара (ст. 240, 241). При цьому розбій, вчинений між родичами по прямій лінії, подруж-

жям або родичами, що проживають разом, не є караним (ст. 244) [14, с. 160]. Замах на вчинення розбою або незакінчений злочин також караються як закінчений злочин за відповідною статтею кримінального закону.

Висновки. Підсумовуючи викладене щодо питання про покарання за розбій, ми можемо зробити наступні висновки:

1. Проаналізовані нами санкції ст. 187 КК України потребують законодавчого вдосконалення шляхом зменшення амплітуди коливань між верхніми та нижніми межами визначеного кримінальним законом покарання;

2. Аналіз санкцій кримінально-правових норм більшості іноземних держав засвідчує, що покарання за розбій, порівняно з покаранням за грабіж (враховуючи особливості перекладу іноземної юридичної термінології), є або аналогічним, принаймні в основному складі (таке положення підтверджують норми КК РФ, КК Республіки Білорусь, КК Республіки Корея), або значно суворішим (наприклад, КК Франції, КК Японії, КК Польщі, КК Республіки Молдова). Все вказане ще раз підтверджує висунуту нами раніше позицію про необхідність коригування санкцій у ст. 187 КК України;

3. Серед додаткових покарань КК зарубіжних країн передбачають не лише конфіскацію майна, але й позбавлення права обіймати певні посади, політичних та громадянських прав, конфіскацію знарядь і засобів вчинення злочину тощо. Що, на нашу думку, не завжди відповідає міжнародним правовим документам про рівність людей та ін. Досвід ряду зарубіжних держав видається нам позитивним, наприклад, Франції та Іспанії. Хоча є й негативні тенденції так, як у КК Німеччини, який не визначає нижню межу санкції, в законодавстві мусульманських країн, яке занадто жорстоке.

Список використаних джерел:

1. Анденес И. Наказание и предупреждение пре ступлений / Под ред. Б.С. Никифорова; пер. с. англ. – М. : Прогресс, 1979. – 264 с.
2. Сергиевский Н.Д. Русское уголовное право. Пособие к лекциям. Часть общая. // Философия уголовного права. – СПб. : Изд-во Р. Асланова Юридический центр Пресс, 2004. – 348 с.
3. Воробей П.А. Завдання і дія кримінального закону / Воробей П.А., Коржанский М.И., Щупаковський В.М. – К., 1997. – 156 с.
4. Кримінальна справа № 1-46/10 // Архів Білоцерківського районного суду Київської обл.
5. Кримінальне провадження № 1-кп/756/316/17 // Архів Оболонського районного суду м. Києва.
6. Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л.В. Головкин, Н.Е. Крылова ; пер. с франц. и предисл. Н.Е. Крыловой. – СПб. : Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2002. – 650 с.
7. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / науч. ред. и вступ. статья д.ю.н., проф. Д.А. Шестакова ; предисл. док. права Г.Г. Йешека; перевод с нем. Н.С. Рачковой. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 524 с.
8. Уголовный кодекс Австрии / пер. с нем. и предисловие канд. юрид. наук А.В. Серебряникова. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. – 144 с.
9. Уголовный кодекс Испании / под ред. и с предисл. Н.Ф. Кузнецовой, Ф.М. Решетникова. – М. : Изд-во «ЗЕРЦАЛО», 1998. – 218 с.
10. Уголовный кодекс Республики Польша / науч. ред. А.И. Лукашов, Н.Ф. Кузнецова; пер. с польск. Д.А. Барилевич. – СПб. : Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2001. – 234 с.
11. Уголовный кодекс Республики Молдова (с последними изменениями и дополнениями): официальное издание. – Кишинев, «Lavilat-Info» SRL, 2009. – 144 с.
12. Уголовный кодекс Австралии 1995 г. / науч. ред. и предисл. И.Д. Козочкина, Е.Н. Трикоз; пер. с англ. Е.Н. Трикоз. – СПб. : Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2002. – 388 с.
13. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.И. Коробеева, пер. с китайского Д.В. Вичикова. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. – 303 с.
14. Уголовный кодекс Японии / науч. ред. и предисл. А.И. Коробеева. – СПб. : Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2002. – 226 с.

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ЗАГАЛЬНЕ – СПЕЦІАЛЬНЕ»:
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ФОРМАЛЬНА ЛОГІКА¹**

Статтю присвячено аналізу співвідношення загальної та спеціальної, а також кількох спеціальних кримінально-правових норм на основі законів, правил та прийомів формальної логіки, зокрема щодо відношень підпорядкування та супідрядності понять.

Ключові слова: співвідношення норм, загальна кримінально-правова норма, спеціальна кримінально-правова норма, відношення підпорядкування, відношення супідрядності.

Статья посвящена анализу соотношения общей и специальной, а также нескольких специальных уголовно-правовых норм на основе законов, правил и приемов формальной логики, в частности касательно отношений подчинения и соподчинения понятий.

Ключевые слова: соотношение норм, общая уголовно-правовая норма, специальная уголовно-правовая норма, отношение подчинения, отношение соподчинения.

The article is devoted to analysis of the correlation between general and special, as well as several special criminal-law norms on the basis of laws, rules and techniques of formal logic, in particular about the subordination and collateral subordination of concepts.

Key words: correlation between norms, general criminal-law norm, special criminal-law norm, subordination, collateral subordination.

Вступ. Серед способів тлумачення норм права у теорії права виділяють логічний спосіб, який полягає у з'ясуванні змісту норми права на підставі використання законів, правил і прийомів формальної логіки [1, с. 439]. Чому видається можливим застосування законів логіки при тлумаченні норм права?

Логіка вивчає структуру форм мислення – понять, суджень та умовиводів, первинним елементом серед яких є поняття. Поняття у логіці – це форма мислення, яка відображає предмети і явища в їхніх істотних ознаках. У свою чергу, істотними називаються такі ознаки, які необхідно належать предмету, виражають його внутрішню природу, його сутність і відрізняють його від усіх інших предметів. Без таких ознак предмет немислимий [2, с. 25; 3, с. 23-24].

Юриспруденція оперує поняттям «норма права», яка є первинним елементом системи права як теоретичної основи системи законодавства. М.І. Байтін називає норму права «вихідним елементом», «первинною клітинкою права» [4, с. 184].

У процесі формування норм права законодавець абстрагувався від окремих, випадкових проявів правової дійсності, а враховував її типові і суттєві ознаки [5, с. 71].

Особливо явно це проявилось у заборонячій нормі кримінального права, адже всі ознаки складу злочину, які виражені у такій нормі, є необхідними для кваліфікації певного суспільно небезпечного діяння саме за конкретною нормою.

Виходячи зі сказаного вище, можна провести паралель між поняттям у логіці і правовою нормою, яку А.В. Наумов та А.С. Новіченко недаремно називають юридичним поняттям

¹ Статтю написано за підтримки КІУСу, Альбертський університет, Едмонтон, Канада (Фонд ім. Богдана і Наталії Големби).

The article was written due to the support rendered by CIUS, University of Alberta, Edmonton, Canada (the Bohdan and Natalia Golemba Endowment Fund).

[5, с. 33, 60]. Тому всі закони, правила і прийоми формальної логіки, які застосовуються щодо понять, можуть бути екстрапольованими на дослідження норм права.

А відтак, досліджувати співвідношення норм кримінального права неможливо без правильного розуміння відношень між поняттями у логіці. Знання цих відношень дає змогу не замішувати одні поняття з іншими, розрізняти у них спільне та відмінне і правильно використовувати їх на практиці [2, с. 36].

Постановка завдання. З огляду на це, завданням цієї публікації є з'ясування логічних основ співвідношення між загальною і спеціальною, а також між кількома спеціальними нормами у кримінальному праві.

Результати дослідження. Для виконання поставленого завдання насамперед слід звернутися до видів понять у логіці та можливих відношень між ними.

Всі поняття у логіці поділяють на порівнянні і непорівнянні [2, с. 36].

Непорівнянними є такі поняття, які відображають настільки віддалені предмети, що в їхньому змісті й обсязі немає нічого спільного [2, с. 36]. Тому порівнювати ці поняття неможливо [3, с. 32]. Відповідно і досліджувати відношення між ними не видається можливим і доцільним.

У логічних відношеннях можуть знаходитися тільки порівнянні поняття, у змісті та обсязі яких наявне дещо спільне. Ці спільні ознаки дозволяють порівнювати ці поняття одне з одним [2, с. 36; 3, с. 32-33].

Тому варто зосередитися на дослідженні відношень між порівнянними поняттями.

У логіці порівнянні поняття бувають сумісні і несумісні [2, с. 36; 3, с. 32].

Поняття, обсяг яких повністю або частково збігається, називаються сумісними. Між сумісними поняттями розрізняють три види співвідношення:

- тотожності,
- підпорядкування,
- перехрещення [2, с. 36; 3, с. 33].

Поняття, обсяг яких не збігається ні повністю, ні частково, називаються несумісними. Ці поняття містять ознаки, які виключають збіг їх обсягу. У свою чергу, між несумісними поняттями можливі відношення:

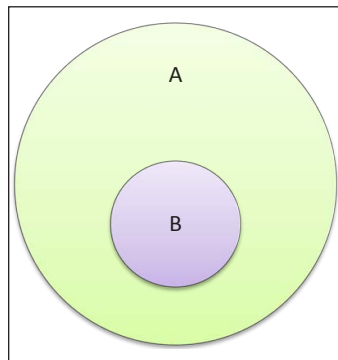
- супідрядності,
- суперечності,
- протилежності [2, с. 36, 39; 3, с. 35].

Оскільки для дослідження співвідношення між загальною і спеціальною нормами, а також між кількома спеціальними нормами у кримінальному праві важливим є правильне розуміння логічних відношень підпорядкування та супідрядності понять, варто зупинитися на аналізі саме цих відношень.

Відношення підпорядкування.

Відношення підпорядкування існує між такими поняттями, одне з яких повністю входить як частина в обсяг іншого. Ці поняття у логіці називають підпорядковуючим і підпорядкованим: підпорядковуючим є поняття з більшим обсягом, а підпорядкованим – поняття з меншим обсягом відповідно [2, с. 37].

Графічно відношення підпорядкування можна зобразити за допомогою кіл Ейлера, де А – підпорядковуюче поняття, В – підпорядковане (обсяг підпорядкованого поняття становить частину обсягу підпорядковуючого):



Саме у такому відношенні перебувають загальна і спеціальна норми у кримінальному праві, взаємозв'язок між якими має характер підпорядкування за обсягом. Наприклад, норма про умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини (ст. 117 КК України) є підпорядкованою щодо норми про умисне вбивство (ч. 1 ст. 115 КК України).

Підпорядковуюче поняття у логіці називається родом або родовим поняттям, а підпорядковане – видом чи видовим поняттям [2, с. 38]. Тому взаємозв'язок між загальною та спеціальною кримінально-правовими нормами характеризується співвідношенням понять «рід-вид». У загальній нормі сформульований родовий склад злочину, а у спеціальній – видовий.

Окрім понять рід та вид, формальна логіка оперує ще одним поняттям – індивід або одиничне (індивідуальне) поняття. Тоді існує відношення підпорядкування «вид-індивід» [2, с. 38; 3, с. 35]. У кримінальному праві таке відношення підпорядкування існує між нормою права, в якій виражений склад певного злочину, і конкретним вчиненням суспільно небезпечним діянням. Наприклад, умисне вбивство (ч. 1 ст. 115 КК України) та умисне вбивство громадянина Н.; крадіжка (ст. 185 КК України) та крадіжка з магазину у місті М., вчинена 1 травня 2017 року. Це кореспондує співвідношенню між поняттями склад злочину (як логіко-юридична конструкція про певний вид злочину) та злочин як конкретне явище. Тому цей підвид підпорядкування не має прикладного значення для розуміння відношення між загальною та спеціальною кримінально-правовими нормами.

У співвідношенні підпорядкування чітко простежується логічний закон зворотного відношення між змістом і обсягом поняття: зі збільшенням змісту поняття зменшується його обсяг і навпаки, зі збільшенням обсягу поняття зменшується його зміст [2, с. 30]. Тобто, чим ширший зміст поняття, тим вужчий його обсяг.

Змістом поняття у логіці називається сукупність наявних ознак предметів або явищ, відображених у понятті. Обсяг поняття – сукупність предметів або явищ, мислимих у понятті [2, с. 29].

У кримінальному праві змістом певної норми буде склад злочину, який міститься у цій нормі. Адже склад злочину якраз і є сукупністю юридично-значимих ознак, за допомогою яких законодавець описує у кримінальному кодексі різні види злочинної поведінки. А обсяг – сукупність всіх суспільно небезпечних діянь, які підпадають під дію відповідної норми.

Так, змістом норми про умисне вбивство (ч. 1 ст. 115 КК України) є всі ознаки відповідного складу злочину, тобто протиправність, умисел, спрямованість проти життя іншої людини, застосування зовнішнього впливу для позбавлення життя. У свою чергу, обсягом відповідної норми є всі суспільно небезпечні діяння, у яких теоретично міститься склад цього злочину. Однак, це не означає, що воно буде кваліфікуватися саме за цією нормою, адже крім цих ознак, йому можуть належати ще додаткові ознаки, на підставі яких діяння підлягатиме кваліфікації за іншою (кваліфікованою чи привілейованою) нормою.

Відповідно, загальна норма має вужчий зміст, але ширший обсяг щодо спеціальної норми.

Зокрема, норма про умисне вбивство (яка виражає підпорядковуюче поняття) має більший обсяг, але менший зміст щодо норми про умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини (підпорядковане поняття). Це пояснюється тим, що поняття умисне вбивство, крім умисного вбивства матір'ю своєї новонародженої дитини, охоплює також інші види умисного вбивства, наприклад умисне вбивство двох або більше осіб (п. 1 ч. 2 ст. 115 КК України) чи умисне вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання (ст. 116 КК України). Однак норма про умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини є ширшою за змістом, оскільки, крім всіх ознак умисного вбивства, містить ще додаткові привілейуючі ознаки, які пом'якшують кримінальну відповідальність винного.

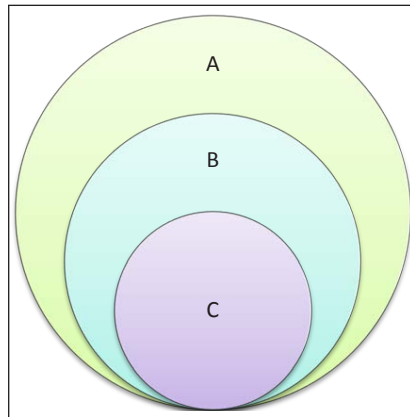
З боку змісту між підпорядковуючим і підпорядкованим поняттями існує таке відношення: підпорядковане поняття містить всі ознаки, властиві підпорядковуючому поняттю, плюс ознаки, специфічні тільки для підпорядкованого поняття. Звідси випливає важливий висновок: все, що стверджується про підпорядковуюче поняття, можна стверджувати і про підпорядковане поняття [2, с. 38], тобто, при аналізі підпорядкованого поняття, не можна забувати про ознаки, властиві підпорядковуючому поняттю. Так, аналізуючи умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини, необхідно враховувати всі ознаки умисного вбивства та додаткові привілейуючі ознаки.

У той же час не можна поширювати сказане про підпорядковане поняття на підпорядковуюче, оскільки специфічні ознаки підпорядкованого поняття не входять до змісту підпорядковуючого поняття [2, с. 38].

Оскільки загальна та спеціальна кримінально-правові норми перебувають у співвідношенні підпорядкування, це означає, що спеціальна норма містить всі ознаки, притаманні загальній нормі, і додаткову ознаку чи ознаки. Ці кваліфікуючі чи привілейуючі ознаки відповідно підвищують або понижують типову суспільну небезпеку складу злочину, який передбачений загальною нормою.

Спеціальна норма ширша за змістом, встановлює особливі прийоми регулювання і тому має пріоритет перед загальною нормою.

Важливо відзначити також, що поняття може бути одночасно підпорядкованим (стосовно більш загального поняття) і підпорядковуючим (стосовно поняття менш загального) [3, с. 34]. У цьому випадку є три підпорядковані одне одному поняття (поняття А, В, С), відношення між якими можна так зобразити за допомогою кіл Ейлера:



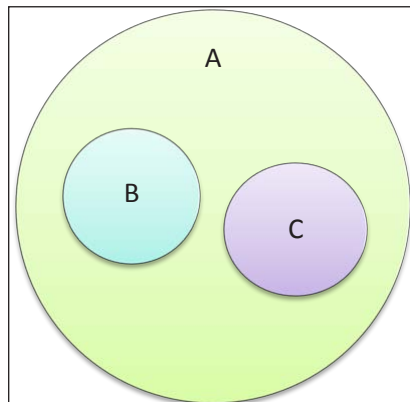
Це твердження має значення для дослідження спеціальних кримінально-правових норм, оскільки співвідношення загальної і спеціальної норм є відносним: певна норма може бути загальною відносно однієї і спеціальною відносно іншої норми. Зокрема норма, передбачена ч. 2 ст. 115 КК України є спеціальною відносно загальної норми ч. 1 ст. 115 КК України, але одночасно вона (зокрема, п. 8 ч. 2 ст. 115, у якому передбачено умисне вбивство особи чи її близького родича у зв'язку з виконанням цією особою службового чи громадського обов'язку) є загальною нормою відносно норм ст. 348 «Посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця» і 379 «Посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю,

пов'язаною зі здійсненням правосуддя», які відносно ч. 2 ст. 115 КК України є спеціальними нормами.

Відношення супідрядності.

Ще одне логічне відношення, яке має важливе значення при аналізі конкуренції кількох спеціальних норм, є відношення супідрядності між несумісними поняттями.

Відношення супідрядності існує між поняттями, які однаково входять до одного й того ж роду (супідрядні поняття) [2, с. 39]. Графічно супідрядні поняття можна так зобразити за допомогою кіл Ейлера, де велике коло А позначає обсяг родового поняття, а кола В і С – обсяг супідрядних (видових) понять:



Кілька спеціальних норм у кримінальному праві є супідрядними, оскільки, виражаючись термінами логіки, вони є видами одного й того ж роду – загальної норми. Так, супідрядними є норми про умисне вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання (ст. 116 КК України) та умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини (ст. 117 КК України).

Обсяг супідрядних понять не збігається у жодній своїй частині, тобто немає предметів, які входили б до обсягу двох супідрядних понять (і у поняття В, і у поняття С) одночасно [2, с. 40].

Це положення логіки має важливе значення для теорії кримінально-правової кваліфікації, зокрема при необхідності здійснити кваліфікацію у випадку наявності кількох спеціальних норм. Конкретне суспільно небезпечне діяння може бути кваліфіковане тільки за

однією із таких норм, а не за обома цими нормами одночасно. Так, до одного діяння може бути застосована або норма ст. 116, або норма ст. 117 КК України, але ні в якому разі не дві ці норми.

Дотримання цього правила забезпечить дотримання принципу non bis in idem (у перекладі з латинської не двічі за одне), який закріплений у ч. 3 ст. 2 КК України (ніхто не може бути притягнений до кримінальної відповідальності за той самий злочин більше одного разу), тобто дозволить уникнути подвійної кваліфікації скоєного. Це також відповідає практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо реалізації ст. 4 Протоколу № 7 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка проголошує суб'єктивне право особи не бути притягненим до суду або покараним двічі [7].

Варто також звернути увагу на те, що хоча зміст супідрядних понять у цілому відмінний, але, окрім родової ознаки, загальними можуть бути і деякі видові ознаки. Збіг деяких ознак змісту супідрядних понять призводить іноді до зміщення таких понять на практиці [2, с. 40].

Так, норми про умисне вбивство малолітньої дитини (п. 2 ч. 2 ст. 115 КК України) та умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини (ст. 117 КК України), крім спільних родових ознак умисного вбивства, містять ще одну спільну видову ознаку – малолітній потерпілий.

Для кримінального права це може загрожувати неправильною кваліфікацією скоєного. Тому, щоб уникнути подібних помилок, необхідно у кожному конкретному випадку, тобто у кожному конкретному кримінальному провадженні, точно визначити ті істотні ознаки, за якими конкретне діяння відноситься до певного виду (підпадає під дію конкретної кримінально-правової норми).

Відношення протилежності (супротивності).

Щоб уникнути зміщення конкуруючих між собою спеціальних норм та суміжних норм, варто також розібратися у логічному відношенні протилежності (супротивності) понять.

Відношення протилежності (супротивності) існує між такими двома поняттями, одне з яких містить певні ознаки, а друге – ознаки, несумісні з ними [3, с. 35].

Зміст одного такого поняття не тільки виключає зміст другого, а й протилежний йому. Тому протилежні (супротивні) поняття не можуть застосовуватися до одного й того ж предмета одночасно [2, с. 41-42].

Саме у відношенні протилежності (супротивності) перебувають суміжні кримінально-правові норми, які виключають можливість застосування одна одної. Так, неможливо одночасно застосовувати норми про умисне вбивство (ч. 1 ст. 115 КК України) і вбивство через необережність (ст. 119 КК України), які містять взаємовиключні форми вини – умисел та необережність (злочин не може бути вчинений одночасно і умисно, і необережно). У такому ж відношенні перебувають норми про крадіжку (ст. 185 КК України) і грабiж (ст. 186 КК України), які відрізняються способом викрадення чужого майна – таємний (у випадку крадіжки) чи відкритий (у випадку грабежу). Саме такі несумісні одна з одною ознаки виключають можливість одночасного застосування двох суміжних кримінально-правових норм.

Обсяги двох протилежних понять не вичерпують обсяг родового поняття, між ними може бути третє поняття. Тому, якщо предмет не входить до обсягу одного протилежного поняття, то це не означає, що він входить до обсягу другого. Він може відноситися до якогось іншого класу предметів даного роду [2, с. 42].

Щодо кримінального права, це означає, що певне суспільно небезпечне діяння не обов'язково повинне кваліфікуватися лише за однією із суміжних норм.

Так, якщо діяння не підпадає під дію норми про умисне вбивство (ч. 1 ст. 115 КК України), це не означає про можливість автоматичної кваліфікації його за нормою про вбивство через необережність (ст. 119 КК України). Воно може підлягати кваліфікації, наприклад, за нормою ч. 2 ст. 121 КК України (умисне тяжке тілесне ушкодження, що спричинило смерть потерпілого), або, зрештою, смерть особи могла настати внаслідок казусу – заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам за відсутності вини.

Так само заволодіння чужим майном можливе не тільки внаслідок крадіжки (ст. 185 КК України) або грабежу (ст. 186 КК України), а також внаслідок ряду інших злочинів, наприклад, розбюю (ст. 187 КК України), вимагання (ст. 189 КК України) чи шахрайства (ст. 190 КК України).

Висновки. Норма права є юридичним поняттям, тому закони, правила та прийоми формальної логіки, що стосуються поняття, можуть бути екстрапольовані на дослідження норм права, у тому числі спеціальних кримінально-правових норм.

Для розуміння логічних основ співвідношень між нормами кримінального права було проаналізовано відношення між поняттями, зокрема:

- відношення підпорядкування понять;
- відношення супідрядності;
- відношенні протилежності (супротивності).

Було встановлено, що загальна та спеціальна кримінально-правові норми перебувають у логічному відношенні підпорядкування понять, а тому всі правила та закони логіки щодо підпорядковуючого і підпорядкованого понять можуть бути застосовані при аналізі конкуренції загальної та спеціальної норм, зокрема:

- 1) загальна норма має більший обсяг, але менший зміст, ніж спеціальна норма, і навпаки, спеціальна норма вужча за обсягом, але ширша за змістом;
- 2) спеціальна норма містить до свого змісту всі ознаки, властиві загальній нормі, плюс додаткові ознаки чи ознаку (кваліфікуючі або привілеюючі), тому при аналізі спеціальної норми, не можна забувати про ознаки, притаманні загальній нормі;
- 3) співвідношення між загальною та спеціальною нормами характеризується співвідношенням понять «рід-вид».

Співвідношенню між кількома спеціальними нормами кореспондує логічне відношення супідрядності понять, а тому всі властивості супідрядних понять застосовні при аналізі конкуренції кількох спеціальних норм:

1) кілька спеціальних норм є видовими, які однаково входять до одного й того ж роду – загальної норми;

2) обсяг кількох спеціальних норм не збігається у жодній своїй частині, тому конкретне суспільно небезпечне діяння може бути кваліфіковане тільки за однією із них, а не за обома одночасно;

3) зміст кількох спеціальних норм може мати певні однакові ознаки чи ознаку, тому необхідно у кожному конкретному випадку точно визначити ті істотні ознаки, за якими конкретне діяння підпадає під дію конкретної кримінально-правової норми.

На відміну від відношення супідрядності в основі конкуренції кількох спеціальних норм, в основі співвідношення між суміжними кримінально-правовими нормами лежить логічне відношення протилежності (супротивності) понять. Розуміння правил цього відношення допомагає уникнути зміщення конкуруючих між собою спеціальних норм та суміжних кримінально-правових норм:

1) одна з суміжних норм містить ознаку, несумісну з ознакою складу злочину, який міститься в іншій із суміжних норм (протилежну їй);

2) суміжні норми не можуть застосовуватися одночасно до одного суспільно-небезпечно-го діяння.

Таким чином, логічне вчення про поняття та відношення між ними має як наукове, так і практичне значення для дослідження конкуренції кримінально-правових норм, а також для проведення правильної кваліфікації при наявності кількох норм, які претендують на застосування до одного випадку.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

2. Жеребкін В.Є. Логіка : [підручник] / В.Є. Жеребкін. – 9-те вид., стер. – К. : Знання, КОО, 2006. – 255 с.

3. Кириллов В.И. Логика : [учеб. для юридич. вузов и фак. ун-тов] / В.И. Кириллов, А.А. Старченко. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Высш. шк., 1987. – 271 с.

4. Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков / М.И. Байтин. – 2-е изд., доп. – М. : Право и государство, 2005. – 544 с.

5. Наумов А.В. Законы логики при квалификации преступлений / А.В. Наумов, А.С. Новиченко. – М. : Юрид. лит., 1978. – 104 с.

6. Кримінальний кодекс України // Верховна Рада України: офіц. текст: Закон, Кодекс від 05.04.2001 № 2341-III; [редакція від 26.04.2017]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

7. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї // Рада Європи: офіц. текст: Протокол, Міжнародний документ від 16.09.1963 № 4; [ратифікація від 17.07.1997]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

ІНСТИТУТ ПРОБАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено дослідженню функціонування інституту пробації. Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти діяльності останньої. Здійснений аналіз основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність пробації. Досліджено норми законодавства, присвячені пробації, та механізми їх втілення у життя. Аргументовано пропозицію законодавчого закріплення четвертого виду пробації. Приділено також увагу волонтерам пробації, які лише розпочинають свою роботу у сфері виправлення та ресоціалізації засуджених.

Ключові слова: пробація, виправлення, ресоціалізація, досудова доповідь, наглядова пробація, пенітенціарна пробація, постпенітенціарна пробація, волонтер пробації, суб'єкт пробації.

Статья посвящена исследованию функционирования института пробации. Сопоставлены теоретические и практические аспекты деятельности последней. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность пробации. Исследованы нормы законодательства, посвященные пробации, и механизмы их воплощения в жизнь. Аргументировано предложение законодательного закрепления четвертого вида пробации. Уделено также внимание волонтерам пробации, которые только начинают свою работу в сфере исправления и ресоциализации осужденных.

Ключевые слова: пробация, исправление, ресоциализация, досудебный доклад, надзорная пробация, пенитенциарная пробация, постпенитенциарная пробация, волонтер пробации, субъект пробации.

The article is devoted to the study of the functioning of the institute of probation. The theoretical and practical aspects of the latter activity are analyzed. An analysis of the basic legal acts regulating the activity of probation is carried out. The rules of legislation on probation and mechanisms of their realization are investigated. The proposal of legislative consolidation of the fourth kind of probation is substantiated. Attention is also paid to volunteers of probation, who are just beginning their work in the area of correction and resocialization of convicts.

Key words: probation, correction, re-socialization, pre-trial report, supervisory probation, penitentiary probation, post-penitentiary probation, volunteer for probation, subject of probation.

Вступ. В умовах реформування кримінально-виконавчої системи, затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, одним з ключових завдань держави є ефективне функціонування інституту пробації, який стане певним балансом між безпекою суспільства, виправленням та ресоціалізацією засуджених й економічною ситуацією у державі. Адже у розвинених європейських країнах пробація діє давно й, треба сказати, досить ефективно. Факт того, що засуджений, який відбуває покарання, будучи ізольованим від суспільства, втрачає зв'язок з останнім, наслідком чого є складний шлях ресоціалізації та адаптації, підтверджує, що діяльність інституту пробації є одним з першочергових питань у системі виконання покарань.

Вивченням розвитку та становлення пробації в Україні займалися такі науковці: В. Аніщук, І. Богатирьов, О. Богатирьова, Т. Денисова, В. Дьомін, О. Колб, С. Марків, В. Меркулова, К. Новікова, А. Степанюк, О. Ткачова, Д. Ягунов, І. Яковець.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів діяльності сектору пробації. Адже найефективніше працює той інститут, матеріальні та процесуальні норми законодавства якого знаходяться у повній відповідності з практичним аспектом реалізації останніх. Досить часто у національному законодавстві зустрічаються норми, які існують «на папері», але механізмів втілення у життя не мають. Завданням є проаналізувати закріплені законодавчо види пробації та їх втілення у практичному руслі.

Результати дослідження. Видами пробації відповідно до ЗУ «Про пробацію» є досудова, наглядова та пенітенціарна пробація [1]. О.В. Ткачова пропонує розширити правові та соціальні функції пробації, зазначаючи, що особливої уваги потребуватиме досудова функція служби пробації, яка здійснюється на стадії розслідування злочину. При цьому забезпечується збір інформації про правопорушника з метою надання допомоги суду у визначенні найбільш ефективного для даної особи виду покарання (позбавлення волі чи іншого альтернативного покарання) на основі прогнозу подальшої поведінки особи та можливостей її виправлення у в'язниці чи на волі. Підготовлений службою пробації висновок сприятиме суду у винесенні правильного і справедливого вироку, а надалі сприятиме офіцерові пробації у його роботі з виправлення злочинця [2, с. 70]. Проте незрозумілими для нас є наведені О.В. Ткачовою формулювання, адже зазначений вище закон набрав чинності 05 серпня 2015 р. і його положеннями передбачені ті «нововведення», про які зазначила дослідниця у 2016 році.

Питання лише у тому, чи ефективним є впровадження досудової пробації, яка відповідно до спеціального законодавства втілюється у досудовій доповіді.

Так, до 16 червня 2017 р. судами було винесено 42 ухвали, з посиланням на ст. 314-1 КПК, в яких суди доручали відповідним регіональним секторам з питань пробації підготувати досудові доповіді щодо обвинувачених у чітко визначені судом строки [3; 4; 5]. Проте лише у 7-ох судових ухвалях суд ухвалив «роз'яснити обвинуваченому, що йому надається можливість брати участь у підготовці досудової доповіді». Як приклад, ухвали суду від 16 червня 2017 р. по справах № 724/892/17 [6], № 529/529/17 [7], № 346/1837/17 [8]. Тож, робимо висновок, що ст. 314-1 КПК, яка була внесена до кодексу 07 вересня 2016 р. має стовідсоткове практичне втілення. Крім того, досудова доповідь представника пробації дійсно враховується суддями при вирішенні питання застосування міри покарання [9].

Орган пробації забезпечує виконання покарань, альтернативних позбавленню волі (громадських робіт, виправних робіт із відрахуванням частини заробітної плати до бюджету, заборони займати певні посади або займатись певною діяльністю, звільнення від покарання з випробуванням). За засудженим до альтернативних покарань здійснюється пробаційний нагляд, що передбачає як контроль за поведінкою, так і індивідуальний план соціальної, психологічної допомоги, профілактичних і виховних заходів, які базуються на проведеній оцінці ризику вчинення ним повторного злочину та його потреб. Виховну й профілактичну роботу здійснює працівник пробації, а не орган внутрішніх справ.

Щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, за рішенням суду застосовуються пробаційні програми психокорекційного змісту (наприклад, подолання агресивної поведінки, шкідливих звичок, психологічних проблем) або соціально-реабілітаційні програми (набуття позитивних соціальних навичок, соціального статусу, усунення чи мінімізація негативних соціальних факторів) [10, с. 225].

Згідно зі ст. 31 Кримінально-виконавчого кодексу України обов'язки уповноваженого органу з питань пробації щодо виконання покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю полягають у:

- веденні обліку засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- роз'ясненні засудженим особам порядок та умови відбування покарання;
- здійсненні контролю за додержанням порядку та умов відбування покарання засудженими особами;
- здійсненні контролю за додержанням вимог судового рішення власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом за місцем роботи засудженого, а також органом, що має право анулювати дозвіл на заняття відповідним видом діяльності, забороненим засудженому;
- житті заходів з припинення порушень вимог судових рішень;
- житті першочергових заходів з виявлення засуджених, місцезнаходження яких невідоме;
- зверненні до відповідних правоохоронних органів щодо розшуку засуджених, місцезнаходження яких невідоме.

У разі невиконання власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом судового рішення щодо особи, позбавленої права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, уповноважений орган з питань пробачії повідомляє про можливі наслідки невиконання судового рішення, а у разі його подальшого невиконання надсилає матеріали до органу Національної поліції для відповідного реагування [11].

При виконанні такого покарання як громадські роботи, основним завданням представників пробачії є нагляд за поведінкою засудженого при виконанні ним суспільно корисних робіт, вид яких визначає орган місцевого самоврядування.

Щодо виконання покарання у вигляді виправних робіт, то орган пробачії так само виконує функцію нагляду за належною поведінкою особи, яка їх виконує.

У кожному судовому рішенні, яким засудженого звільняють від відбування покарання з випробуванням з іспитовим строком, суд покладає на засудженого обов'язки: періодично з'являтися для реєстрації до уповноваженого органу з питань пробачії; повідомляти уповноважений орган з питань пробачії про зміну місця проживання, роботи або навчання; не виїжджати за межі України без погодження з уповноваженим органом з питань пробачії [12].

Велику роль відводять пробачійним програмам щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, проте наразі лише у теорії, адже Порядок розроблення та реалізації пробачійних програм набуде чинності лише з 01 січня 2018 р. [13]. Натомість, вже зараз створено робочу групу, до складу якої увійшли представники державних органів та наукових закладів, які будуть погоджувати пробачійні програми [14].

Досить позитивним проявом у практичній діяльності інституту пробачії, на нашу думку, є його роль сполучної ланки між державою, громадськістю та засудженими.

На офіційній сторінці «Пробачія в Україні» у Фейсбук час від часу з'являється інформація про налагодження зв'язків з різними громадськими організаціями – суб'єктами громадського контролю.

Так, «4 травня 2017 року начальник Житомирського міського відділу з питань пробачії Центрального міжрегіонального управління з питань виконання кримінальних покарань та пробачії Міністерства юстиції разом із керівниками обласних громадських організацій «АКВА ВІТА», «Милосердя», «ПЕРСПЕКТИВА», благодійної організації «Християнський центр реабілітації хворих на наркоманію та алкоголізм «Прорив-Перемога» та благодійного фонду «Нехай твоє серце б'ється» досягли попередньої домовленості про укладення угод про співпрацю та співробітництво. На заході також були присутні член обласної спостережної комісії та спостережної комісії при виконавчому комітеті Житомирської міської ради та начальник сектору ювенальної пробачії міста Житомира.

Угодами передбачається спільне проведення широкого кола заходів з індивідуально-профілактичної та соціально-виховної роботи із суб'єктами пробачії, зокрема, надання соціально-побутових, юридичних, психологічних та консультативних послуг суб'єктам пробачії, проведення з ними профілактичної роботи із запобігання захворюваності на ВІЛ/СНІД, туберкульоз, профілактику наркоманії та алкоголізму, запобігання таких явищ як безпритульність і бездомність тощо.

Начальник Житомирського міського відділу з питань пробачії відзначив, що на сучасному етапі ефективна соціально-виховна та профілактична робота із засудженими можлива лише за активної участі представників громадськості» [14].

Позитивним є й переосмислення державою економічного та функціонального навантаження покарань, що не передбачають обмеження та позбавлення волі. Яскравим прикладом є Розпорядження КМУ «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» [15], в якому однією із проблем визначаються значні державні витрати на утримання правопорушників у місцях позбавлення волі, а звідси й пріоритетне завдання – реформування системи пробачії та ресоціалізації до стану, коли система стане здатною забезпечити баланс між безпекою суспільства, запобіганням скоєнню злочинів і реабілітацією правопорушників. Так, у 2016 році базовий показник кількості вироків, не пов'язаних з позбавленням волі становив 76 тис., вироки з позбавленням волі – 44 тис. Державою планується провести такі зміни зазначених базових показників: у 2017 р. – +10% до 76 тис. вироки, та – 8% від 44 тис. вироки.

Важливу роль відіграє й соціально-виховна робота, яку проводить представник пробачії з метою виправлення та ресоціалізації засудженого.

Характеризуючи соціально-виховну роботу у межах пробачії, можна виділити такі підходи до її реалізації: 1) індивідуальний підхід, який полягає у спілкуванні з кожною особою, яка засуджена, врахуванні усіх її якостей як індивіда з метою її адаптації у суспільстві; 2) диференційований

підхід, який змушує надавати правопорушнику консультативну та психологічну допомогу у кожному конкретному випадку, сприяти його працевлаштуванню, залученню до навчання, суспільно корисної праці тощо; 3) профілактичний підхід, що зосереджується на запобіганні вчинення повторних протиправних діянь, реабілітації засудженого та його ресоціалізації [16, с. 81].

Так, додаткової уваги заслуговує метод «ведення випадку» у процесі роботи із засудженим. Ведення випадку – це вид соціальної роботи, метою якого є формування у дезадаптованої людини навичок самостійного вирішення проблем задля успішної адаптації у соціумі.

За проблематикою цілі роботи з клієнтами пробації спрямовані на такі адаптації клієнта до загальноприйнятих у законослухняному суспільстві умов життя: психологічну; соціальну; фізичну.

Психологічна адаптація: кризова психологічна допомога; кваліфікована психологічна допомога; психотерапія посттравматичного стресового розладу (ПТСР); терапія хімічних залежностей; вирішення конфліктних ситуацій; реабілітація.

Соціальна адаптація: отримання належних соціальних виплат; соціально-побутове забезпечення (харчові продукти, одяг, ночівля); тимчасове житло; (пере)оформлення документів; юридична допомога; допомога членам родини (у тому числі неповнолітнім); працевлаштування; перекваліфікація; навчання; організація дозвілля; залучення до соціально корисної діяльності, волонтерського руху.

Фізична адаптація: первинна медична допомога; кваліфікована медична допомога (медичне обстеження, лікування гострих та хронічних захворювань); диспансеризація; (пере)оформлення інвалідності; санаторно-курортне лікування; реабілітація [17].

Як бачимо, вказані цілі роботи із суб'єктами пробації детально визначені і здатні повернути засудженого до нормального життя. Проте фахівці з питань пробації зазначають, що першою й найголовнішою запорукою плідної роботи із засудженим є щире бажання останнього змінюватись.

Перейдемо до характеристики пенітенціарної пробації, яка є підготовкою осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, до звільнення з метою трудового і побутового влаштування таких осіб після звільнення за обраним ними місцем проживання [1].

Проте, на наш погляд, трудове та побутове влаштування, це вже постпенітенціарний період. Звичайно, підготовку до влаштування особи необхідно проводити заздалегідь, проте сам процес кінцевої мети відноситься до постпенітенціарного періоду. Навіть у самих правилах Ради Європи про пробацію вказано, «якщо служба пробації виконує функцію по контролю за засудженими після звільнення від відбуття покарання у вигляді позбавлення волі, вона повинна працювати у взаємодії з тюремною адміністрацією, засудженими, їх сім'ями і громадськістю для того, щоб підготувати засуджених до звільнення і адаптації у суспільстві. Вони повинні встановити контакти з відповідними службами в'язниці для того, щоб допомогти у побутовій і трудовій адаптації засуджених після звільнення» [18].

Тож, на нашу думку, доцільно включити до законодавства регулювання постпенітенціарної пробації, адже по суті, остання реалізується на практиці.

Крім громадських, релігійних та благодійних організацій, які є суб'єктами громадського контролю за виправленням та ресоціалізацією засуджених, та яких ефективно залучають до взаємодії представники пробації є й волонтери пробації, діяльність яких регулюється Положенням про діяльність волонтерів пробації [19].

Оскільки зазначене Положення затверджено нещодавно, то інститут волонтерів пробації лише починає укорінюватись у процес виправлення та ресоціалізації засуджених. Наразі не можна говорити про достатню кількість волонтерів, а тому на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування розміщується інформація про запрошення волонтерів до роботи у сфері пробації. Одразу ж зазначається, що у «сучасних умовах уповноважені органи пробації не наділяються ресурсами для забезпечення роботи волонтерів та компенсації їх витрат. Так само відсутні й програми компенсації шкоди, що може бути спричинена при виконанні волонтерської діяльності» [20]. Проте, не кожен охочий може стати волонтером пробації, особа має пройти співбесіду та спеціальне навчання.

12 червня 2017 року у Північно-Східному міжрегіональному управлінні з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції відбулася зустріч начальника міжрегіонального управління з випускниками школи волонтерів, що пройшли підготовку за навчальною програмою школи тренерства «Підготовка волонтерів різних рівнів для проведення просвітницьких заходів соціальної спрямованості» та підписання Меморандуму з громадською організацією, що уповноважує волонтерів на залучення діяльності служби пробації. «Сьогодні залучення волонтерів до діяльності пробації це інноваційний підхід у нашій службі та Північ-

но-Східному міжрегіональному управлінні з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції», – зазначив начальник міжрегіонального управління [21].

Висновки. З наведеного вище, ми можемо зробити висновок, що інститут пробації лише зараз починає свою масштабну діяльність. Звітів та статистики роботи секторів пробації ще немає, але та інформація, яку міжрегіональні управління публікують в Інтернеті, а також через ЗМІ демонструє чималі успіхи представників пробації у процесі виконання завдань, покладених на них державою. Крім того, представники пробації займаються й превентивною діяльністю, проводячи різноманітні семінари, лекції, свята з різними групами населення. Ми пропонуємо закріпити на законодавчому рівні, крім існуючої досудової, наглядової та пенітенціарної, ще й постпенітенціарну пробацію, яка у більшості країн Європи займає провідне місце у процесі ресоціалізації та адаптації засуджених.

Список використаних джерел:

1. Про пробацію : Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII. Дата оновлення: 05.01.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-19>.
2. Ткачова О.В. Інститут пробації в Україні: історичний досвід і сучасний стан / О.В. Ткачова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Вип. 4. – Том 2. – С. 68-71.
3. Ухвала суду від 16.06.2017 р. по справі № 595/679/17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67178219>.
4. Ухвала суду від 16.06.2017 р. по справі № 320/3438/17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67176308>.
5. Ухвала суду від 16.06.2017 р. по справі № 325/638/17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67176506>.
6. Ухвала суду від 16.06.2017 р. по справі № 724/892/17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67183187>.
7. Ухвала суду від 16.06.2017 р. по справі № 529/529/17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67185389>.
8. Ухвала суду від 16.06.2017 р. по справі № 346/1837/17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67180907>.
9. Вирок Володарського районного суду від 26.05.2017 р. по справі № 222/74/17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66757698>.
10. Аніщук В. Організація служби пробації в Україні / В. Аніщук // Підприємство, господарство і право: кримінальне право. – 2017. – № 3. – С. 224-226.
11. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 № 1129-IV. Дата оновлення: 07.04.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.
12. Вирок Печерського районного суду від 12.06.2017 р. по справі № 757/53732/16-к. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67046527>.
13. Про затвердження Порядку розроблення та реалізації пробаційних програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017р. №24. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/24-2017-p>.
14. Пробація України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/4sGgLz>.
15. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : Розпорядження КМУ від 3.04.2017 № 275-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.
16. Марків С. Становлення та роль служби пробації в Україні / С. Марків // Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип 3(7). С. 78-82.
17. Ведення випадку в роботі із засудженими фахівців служби пробації : [методичні рекомендації]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aph.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/case-site.pdf>.
18. Правила Ради Європи про пробацію. Рекомендація CM/Rec (2010)1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Rec\(2010\)1%20Ukrainian.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Rec(2010)1%20Ukrainian.pdf).
19. Про затвердження Положення про організацію діяльності волонтерів пробації : Наказ Міністерства юстиції України від 17.01.2017 № 98/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0065-17>.
20. Білокуракинська районна державна адміністрація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bk.loga.gov.ua/oda/press/news/zaproshuiemo_volonteriv_do_spivpraci_z_sektorom_probaciyi.
21. Північно-Східне міжрегіональне управління – Пробація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/MJr92Q>.

УДК 343.1

ФАРИННИК В.І.

ОЗНАКИ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ У КОНЦЕПЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ

Визначено ознаки заходів забезпечення кримінального провадження. Здійснено критичний аналіз наукових позицій ознак заходів забезпечення кримінального провадження. Обґрунтовано, що перелік заходів забезпечення кримінального провадження є закритим, оскільки КПК вичерпно визначає запобіжні заходи – у ч. 1 ст. 176 КПК України міститься їх загальний перелік, що застосовується під час здійснення кримінального провадження у його ординарній процедурі, а диференційовані (особливі) порядки кримінального провадження передбачають можливість застосування спеціальних запобіжних заходів, які передбачено щодо неповнолітніх (ст. 492 КПК України) та у кримінальному провадженні щодо застосування примусових заходів медичного характеру (ст. 508 КПК України). Сформулювало авторське визначення заходів забезпечення кримінального провадження, під якими пропонується розуміти передбачені КПК України заходи, спрямовані на забезпечення дієвості кримінального провадження, які застосовуються на будь-якому його етапі щодо конкретної особи і які пов'язані з покладенням на неї певних обов'язків та обмеженням її прав і свобод. Доведено, що специфіка заходів забезпечення кримінального провадження визначається низкою взаємопов'язаних ознак. Їх сукупність дозволяє виділити такі заходи до окремої групи процесуальних дій, а їх основне функціональне призначення (забезпечення вирішення завдань кримінального провадження) термінологічно обумовлює їх назву, яка досить вдало відображає їх правову природу.

***Ключові слова:** кримінальний процесуальний примус, запобіжні заходи, функціональне призначення, ознаки, дефініція заходів забезпечення кримінального провадження.*

Определены признаки мер обеспечения уголовного производства. Осуществлен критический анализ научных позиций признаков мер обеспечения уголовного производства. Обосновано, что перечень мер обеспечения уголовного производства является закрытым, поскольку КПК исчерпывающе определяет меры – в ч. 1 ст. 176 УПК Украины находится их общий перечень, применяется при осуществлении уголовного производства по его ординарной процедуре, а дифференцированные (особые) порядки уголовного производства предусматривают возможность применения специальных мер, предусмотренных в отношении несовершеннолетних (ст. 492 УПК Украины) и в уголовном производстве по применению принудительных мер медицинского характера (ст. 508 УПК Украины). Сформулировано авторское определение мер обеспечения уголовного производства, под которыми предлагается понимать, предусмотренные УПК Украины меры, направленные на обеспечение действительности уголовного производства, которые применяются на любом его этапе, отношении конкретного лица и связанные с возложением на него определенных обязанностей и ограничением его прав и свобод. Доказано, что специфика мер обеспечения уголовного производства определяется рядом взаимосвязанных признаков. Их совокупность позволяет выделить такие мероприятия в отдельную группу процессуальных действий, а их основное функциональное назначение (обеспечение решения задач уголовного судопроизводства) терминологически обуславливает их название, достаточно удачно отражает их правовую природу.

***Ключевые слова:** уголовное процессуальное принуждение, меры, функциональное назначение, признаки, дефиниция мер обеспечения уголовного производства.*

Defined the signs of measures to secure criminal proceedings. Done critical analysis scientific positions features measures to secure criminal proceedings. Substantiated that the list of measures to secure the criminal proceedings are enclosed because the Criminal Procedure Code of Ukraine, sets out the precautionary measures – in part 1, article 176 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, contains a their overall a list, which is the applicable during realization of criminal proceedings in it ordinary procedure, but differentiated (special) orders of criminal proceedings provide the possibility of using special precautionary measures, which are provided for juveniles (article 492 of the Criminal Procedure Code of Ukraine) and in criminal proceedings for the application of compulsory medical measures (article 508 of the Criminal Procedure Code of Ukraine). Were formulated author's definition of measures to secure the criminal proceedings, which are proposed to understand provided by CCP of Ukraine measures to ensuring effectiveness of the criminal proceedings, which are used at any stage it against a particular person and are associated with the laying on it certain duties and restriction of rights and freedoms. It has been proved that the specific measures to secure criminal proceedings determined by a number of interrelated features. They can provide a set of such measures to the particular group of legal proceedings, and their basic functionality (providing problem solving criminal proceedings) terminologically determines their name, that pretty well reflects their legal nature.

Key words: *criminal procedure compulsion, precautions, functional purpose, features, definition of measures to secure criminal proceedings.*

Вступ. Як і будь-яке інше процесуальне поняття, заходи забезпечення кримінального провадження мають іманентні ознаки, сукупність яких дозволяє сформулювати їх наукову дефініцію, адже тезаурус, що розміщено у ст. 3 КПК України, не містить їх легальної дефініції. У науці кримінального процесу представлено різні точки зору щодо характерних ознак цих заходів.

Постановка завдання. Саме тому на сьогодні дослідження ознак заходів забезпечення кримінального провадження та їх значення у загальній концепції процесуального примусу набувають все більшої актуальності, що і буде розглянуто у статті.

Результати дослідження. Так, О.М. Миколенко до основних ознак заходів забезпечення кримінального провадження відносить: реалізацію у межах кримінальних процесуальних правовідносин (підстави, межі, суб'єкти та порядок їх застосування детально регламентовані КПК); специфічну цілеспрямованість – забезпечення досягнення дієвості кримінального провадження (тобто основна мета їх застосування не покарання особи чи захист прав учасників кримінального провадження, а безпосереднє забезпечення процедури притягнення особи до кримінальної відповідальності); суб'єкт застосування – компетентні державні органи та посадові особи, які здійснюють кримінальне провадження (за винятком затримання особи на підставі вимог ст. 207 КПК) [6, с. 81-84].

Л.М. Лобойко та О.А. Банчук до ознак заходів забезпечення кримінального провадження відносять: 1) державно-владний характер відносин, що виникають, розвиваються і припиняються під час застосування цих заходів. Це – владо-відносини; 2) «пронизують» усе кримінальне провадження; 3) завжди пов'язані з певними обмеженнями прав і свобод суб'єктів процесу; 4) мають особистий характер; 5) застосовуються тоді, коли авторитету закону і переконання у необхідності виконання приписів норм права виявляється недостатньо [5, с. 130].

На думку В.В. Назарова, заходи забезпечення кримінального провадження відрізняються від інших заходів державного примусу, зважаючи на їх специфічні ознаки: 1) вони мають процесуальний характер і регулюються кримінальним процесуальним законодавством, а тому є складовою кримінально-процесуальної форми. Цією ознакою вони відрізняються від інших примусових заходів, які застосовуються при провадженні щодо кримінальних правопорушень; 2) підстави, межі та порядок їх застосування детально регламентовані законом; 3) спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечити належний порядок кримінального провадження, його дієвість; 4) мають виражений примусовий характер, який залежить не від порядку реалізації цих заходів, а від їх законодавчої моделі. Навіть коли особа не заперечує проти обмеження її прав та свобод, що пов'язано зі застосуванням заходів забезпечення кримінального провадження, вони все одно мають примусовий характер, оскільки сама можливість застосування примусу передбачена законом; 5) виключний характер – означає, що такі заходи застосовуються лише у тих випадках, коли іншими заходами

завдання кримінального провадження досягнути неможливо; б) специфічний суб'єкт застосування – процесуальний примус є різновидом державного примусу, а тому суб'єктом його застосування завжди є виключно компетентні державні органи та посадові особи, які здійснюють кримінальне провадження – ними, як правило, є слідчий суддя, суд [7, с. 102-106].

По-іншому сформульовані ознаки цих заходів відповідно до наступної наукової позиції: вони мають процесуальний характер і регулюються кримінальним процесуальним законом, а тому є складовою кримінальної процесуальної форми; підстави, межі та порядок їх застосування детально регламентовані законом; вони спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечити належний порядок кримінального провадження, його дієвість; мають виражений примусовий характер, який залежить не від порядку реалізації цих заходів, а від їх законодавчої моделі; мають виключний характер, тобто застосовуються лише у тих випадках, коли іншими заходами публічні завдання кримінального провадження досягнути неможливо; специфічним є суб'єкт застосування – як правило, слідчий суддя, суд [3, с. 256].

Наявною у навчальній літературі є і така позиція: ці заходи діють виключно у сфері кримінального судочинства, використання їх в інших провадженнях (наприклад, в адміністративному) не передбачено; через особливе значення та специфічні наслідки їх застосування законом передбачений чіткий перелік підстав застосування, процесуальний порядок реалізації, права та обов'язки учасників, підстави і порядок їх зміни, скасування та оскарження; законом передбачена дієва система процесуальних гарантій для забезпечення дотримання прав та інтересів учасників кримінального провадження під час їхнього застосування; вони носять примусовий та виключний характер, тобто застосовуються незалежно від волі суб'єктів та у тих випадках, коли досягнути без їхнього застосування поставлених цілей неможливо [1, с. 207].

Нарешті, ще одна точка зору з розглядуваного питання представлена у навчальній літературі: ознаками заходів забезпечення кримінального провадження є: державно-владний характер відносин, які виникають, розвиваються та припиняються під час застосування заходів примусу; застосовуються у формі кримінально-процесуальних правовідносин; специфічна цілеспрямованість – забезпечити досягнення дієвості кримінального провадження та вирішення його завдань; примус під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження у фізичному, матеріальному чи моральному (психологічному) впливі державного органу на суб'єкта кримінального процесу; завжди пов'язані з певними обмеженнями особистих майнових та інших прав і свобод суб'єктів кримінального провадження; застосовуються у разі, якщо авторитету закону та переконання для необхідності виконання норм КПК є недостатньо; заходи примусу застосовуються всупереч волі та бажанню суб'єктів, виключно на підставі закону; суб'єктом застосування є компетентні державні органи та посадові особи, які здійснюють кримінальне провадження; застосовуються стосовно осіб, які залучаються до кримінально-процесуальної діяльності [2, с. 164].

Наведені наукові позиції не вичерпують плуральності всіх наявних на сьогодні доктринальних підходів до характеристики ознак заходів забезпечення кримінального провадження, проте й до завдань автора цього дослідження не входить їх вичерпне наведення. Для формування авторської позиції з цього питання видаються достатніми зазначені погляди вчених, аналіз яких разом з урахуванням мети та правової природи цих заходів надасть змогу виділити їх основні ознаки.

Проте, насамперед необхідно зазначити, що окремі з вказаних у наведених наукових позиціях ознак заходів забезпечення кримінального провадження викликають, на наш погляд, критичну оцінку.

Так, наприклад, процесуальний характер цих заходів навряд чи може вважатися їх іманентною ознакою, оскільки не дозволяє виокремити це явище з-поміж інших, які також врегульовані кримінальним процесуальним законом і є складовою процесуальної форми. Наприклад, повідомлення, які також врегульовані процесуальним законом і мають, на перший погляд, схожу правову природу із заходами забезпечення кримінального провадження, такими не є, а мають інше функціональне призначення – забезпечують поінформованість особи про процесуальні дії, які здійснюються, та процесуальні рішення, які ухвалюються у зв'язку із кримінальним провадженням.

Важко погодитись і з такою ознакою заходів забезпечення кримінального провадження, як їх виключний характер, що знаходить свій прояв у тому, що вони застосовуються лише у тих випадках, коли іншими заходами публічні завдання кримінального провадження досягнути неможливо. Адже, ця ознака не може бути застосована до таких заходів, як виклик, судовий виклик, тимчасовий доступ до речей і документів тощо, оскільки вони не мають виключного характеру, а являють собою єдиний (ординарний) спосіб забезпечення кримінального провадження. З цих же підстав не можна погодитися і з виділенням такої їх характерної ознаки як застосування цих

заходів у разі, якщо авторитету закону та переконання для необхідності виконання норм КПК є недостатньо.

На критичну оцінку заслуговує і така їх «ознака», як передбаченість законом дієвої системи процесуальних гарантій для забезпечення дотримання прав та інтересів учасників кримінального провадження під час їхнього застосування, оскільки наявність таких гарантій не відображає сутності досліджуваного поняття і знаходиться за його межами.

З огляду на сказане, до іманентних ознак заходів забезпечення кримінального провадження, які відображають їх правову природу та дозволяють виокремити ці заходи із сукупності інших процесуальних дій, вважаємо за необхідне віднести:

1) забезпечувальний характер, що означає їх спрямованість на створення належних умов для здійснення кримінального провадження, забезпечення його дієвості, тобто вирішення завдань, заради яких воно здійснюється. У зв'язку з цим для абсолютної більшості таких заходів нехарактерною є пізнавальна спрямованість (на відміну від слідчих (розшукових) дій);

2) державно-владний характер відносин, що виникають, розвиваються і припиняються під час застосування цих заходів;

3) наскрізний характер, тобто можливість застосування цих заходів на будь-якому етапі кримінального провадження (що також відрізняє їх від інших процесуальних дій, у тому числі слідчих (розшукових));

4) індивідуально визначений характер, що означає, що їх застосування, як правило, є персоналізованим, орієнтованим, тобто здійснюється стосовно конкретної особи;

5) правообмежувальний характер, у зв'язку з чим допускається можливість застосування примусу за умови невиконання зобов'язаною особою своїх процесуальних обов'язків або відповідно до конкретного виду заходу забезпечення кримінального провадження примус передбачається як його необхідна складова;

6) їх закріплення у вичерпному переліку у КПК України. Це означає, що заходами забезпечення кримінального провадження є лише ті, що передбачено ч. 2 ст. 131 КПК України. Жодний інший захід не може вважатися таким. Відповідно до ч. 2 ст. 131 КПК України заходами забезпечення кримінального провадження є: 1) виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; 2) накладення грошового стягнення; 3) тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; 4) відсторонення від посади; 5) тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 6) тимчасовий доступ до речей і документів; 7) тимчасове вилучення майна; 8) арешт майна; 9) затримання особи; 10) запобіжні заходи. У цьому контексті слід зазначити, що наявність у цьому переліку останнього положення, яке передбачає родові поняття – запобіжні заходи і не конкретизує їх, дає підстави окремим дослідникам стверджувати, що заходи забезпечення кримінального провадження закріплено ч. 2 ст. 131 КПК України у відкритому переліку.

На наш погляд, цей перелік є закритим, оскільки КПК вичерпно визначає запобіжні заходи – у ч. 1 ст. 176 КПК України міститься їх загальний перелік, що застосовується під час здійснення кримінального провадження у його ординарній процедурі, а диференційовані (особливі) порядки кримінального провадження передбачають можливість застосування спеціальних запобіжних заходів, які передбачено щодо неповнолітніх (ст. 492 КПК України) та у кримінальному провадженні щодо застосування примусових заходів медичного характеру (ст. 508 КПК України).

Вищенаведені ознаки надають можливість сформулювати авторське визначення заходів забезпечення кримінального провадження, під якими пропонується розуміти передбачені КПК України заходи, спрямовані на забезпечення дієвості кримінального провадження, які застосовуються на будь-якому його етапі щодо конкретної особи і які пов'язані з покладенням на неї певних обов'язків та обмеженням її прав і свобод.

Спрямованість цих заходів на забезпечення кримінального провадження, що й обумовило їх назву, виділено нами як їх сутнісну ознаку. Проте, безумовно, вирішення завдань кримінального провадження досягається і шляхом вчинення інших процесуальних дій, які не відносяться до цієї групи. Ця обставина логічно обумовила заперечення окремими науковцями доцільності використання терміну «заходи забезпечення кримінального провадження» та пропозиції щодо перегляду їх системи. Так, Н.А. Сотник відзначає, якщо виходити зі змісту, то недоречним вважаємо й сам термін «заходи забезпечення кримінального провадження», оскільки кримінальне провадження загалом забезпечують не тільки вони, але й цілий арсенал інших заходів, засобів та дій. Заходи кримінального процесуального примусу фактично створюють умови для реалізації завдань кримінального провадження та примусово забезпечують його [8, с. 254-258]. У зв'язку з цим автором навіть пропонується змінити назву «заходи забезпечення кримінального про-

вадження» на «заходи кримінально-процесуального примусу», суттєво змінивши їхній перелік у ч. 2 ст. 131 КПК, додавши інші заходи, передбачені у кодексі, і виключивши накладення грошового стягнення та тимчасовий доступ до речей і документів.

Певна логіка у цьому є, однак, на наш погляд, специфіка цих заходів визначається низкою взаємопов'язаних ознак, що вище були зазначені. Їх сукупність дозволяє виділити такі заходи до окремої групи процесуальних дій, а їх основне функціональне призначення (забезпечення вирішення завдань кримінального провадження) термінологічно обумовлює їх назву, яка досить вдало відображає їх правову природу.

У цьому контексті доцільно звернутися до порівняльного аналізу у частині правового регулювання заходів забезпечення кримінального провадження. У зв'язку з цим слід зазначити, що аналоги їх чинної в Україні нормативної моделі можна відшукати у КПК інших країн. Зокрема, глава 4 КПК Естонської Республіки під назвою «Забезпечення кримінального процесу» структурно включає запобіжні заходи (підписка про невиїзд, нагляд командування військової частини, тримання під вартою, застава) та інші заходи забезпечення кримінального процесу, які частково збігаються з тими, що передбачено КПК України (виклик, привід, відсторонення від посади, накладення арешту на майно).

У відповідності до КПК Естонської Республіки до «інших заходів забезпечення кримінального процесу» віднесено також розшук (ст. 140), який можливо застосовувати як до підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, так і до свідка, потерпілого, цивільного відповідача, які не з'являються без поважної причини та місцеперебування яких невідоме. Вважається, що розшук свідка, потерпілого, цивільного відповідача є одним з ефективних заходів забезпечення судочинства, у зв'язку з чим доцільно розглянути питання щодо його впровадження і у вітчизняній системі заходів забезпечення кримінального провадження.

КПК ФРН містить розділ 9а («Інші заходи щодо забезпечення кримінального переслідування і виконання покарання»), який регламентує застосування заходів, що також спрямовані на забезпечення процесу: оголошення затримання; оголошення встановлення місця перебування; опублікування зображень (підозрюваного, обвинуваченого), видання розпорядження про те, що обвинувачений внесе заставу, співрозмірну з очікуваним грошовим штрафом і витратами провадження, і уповноважить особу, яка проживає в окрузі компетентного суду, отримувати офіційні документи [9].

Аналіз кримінальних процесуальних законів інших країн свідчить про відсутність чітко вираженого аналога вітчизняного інституту заходів забезпечення кримінального провадження чи хоча б подібного до нього, натомість більшість з них і надалі оперує концепціями заходів процесуального примусу, подібними до тих, які були змінені в Україні у 2012 році.

Так, у КПК Республіки Казахстан окремо виділено розділ 18 («Запобіжні заходи»), до яких віднесено підписку про невиїзд і належну поведінку, особисту поруку, передачу військовослужбовця під нагляд командування військової частини, передачу неповнолітнього під нагляд, заставу, домашній арешт, тримання під вартою, а також розділ 19 («Інші заходи процесуального примусу»), до яких входять: зобов'язання про явку, привід, тимчасове відсторонення від посади, грошове стягнення, накладення арешту на майно та заборона на наближення.

Подібною є структура й КПК Республіки Молдова (глава 2 присвячена запобіжним заходам, глава 3 – іншим заходам процесуального примусу), КПК Республіки Білорусь і КПК Російської Федерації (в обох глава 13 присвячена запобіжним заходам, глава 14 – іншим заходам процесуального примусу), КПК Республіки Таджикистан (глава 12 присвячена запобіжним заходам, глава 13 – іншим заходам процесуального примусу), КПК Туркменістану (глава 17 присвячена затриманню, глава 18 – запобіжним заходам, глава 19 – іншим заходам процесуального примусу, глава 20 – попередньому ув'язненню під варту), Кримінально-процесуального закону Латвії (розділ 3 присвячений заходам процесуального примусу, до яких також віднесено запобіжні заходи (повідомлення адреси отримання відправлень; заборона наближатися до певної особи або місця; заборона на певні заняття; заборона на виїзд з держави; перебування за певного місця проживання; особиста порука; грошова застава; передача під нагляд поліції; домашній арешт; взяття під варту) та процесуальні санкції (попередження; грошове стягнення; видворення із залу судового засідання).

У КПК Республіки Грузія окремих розділів чи глав питанням забезпечення кримінального провадження не приділено. Норми, які регламентують застосування зобов'язання про явку, привід, накладення арешту на майно, призупинення дії паспорта, нейтрального проїзного документа громадянина Грузії, звільнення обвинуваченого від посади (роботи) – розміщені у главі 17 («Інші процесуальні дії»), а запобіжні заходи – у главі 20 («Перше представлення обвинуваченого до суду, запобіжні заходи»).

У структурі вітчизняного КПК практично усі заходи забезпечення кримінального провадження системно і досить послідовно регламентовані у розділі 2 «Заходи забезпечення кримінального провадження».

Категорично стверджувати, що такий крок законодавця є вірним або невірним, неможливо. Проте саме така структура кримінального процесуального закону з окремою регламентацією мети, підстав та порядку застосування заходів забезпечення провадження, обумовлюють основне призначення цих заходів – забезпечення кримінального провадження. Водночас той факт, що застосовуючи заходи забезпечення кримінального провадження, за основу буде прийнято норми розділу 2 КПК, це змусить дану процесуальну дію вважатися не тільки способом досягнення завдань кримінального провадження, а й зобов'язуватиме розглядати її допустимістю і з точки зору забезпечення та охорони прав особи [4].

Список використаних джерел:

1. Кримінальне процесуальне право України. Навчальний посібник / За ред. В.Г. Гончаренка та В.А. Колесника. – Київ : ЮСТІНІАН, 2014. – С. 207.
2. Кримінальний процес : [підручник] / За заг. ред. В.В. Коваленка, Л.Д. Удалової, Д.П. Письменного. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – С. 164.
3. Кримінальний процес : [підручник] / за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. – Х. : Право, 2014. – С. 256.
4. Латаускене Э. Меры процессуального принуждения в Уголовном процессуальном кодексе Литовской Республики: концепция и проблемы применения / Э. Латаускене, С. Матулене // Актуальные проблемы теории и практики уголовного судопроизводства и криминалистики. Часть 1. Вопросы уголовного судопроизводства. – М. : Академия управления МВД России, 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mms.mruni.eu/DownloadFile.aspx?FileID=213>.
5. Лобойко Л.М. Кримінальний процес : [навчальний посібник] / Л.М. Лобойко, О.А. Банчук. – К. : Ваіте, 2014. – С. 130.
6. Миколенко О.М. Критерії класифікації заходів забезпечення кримінального провадження та їх співвідношення з заходами кримінального процесуального примусу / О.М. Миколенко // Правова держава. – 2014. – Вип. 17. – С. 81-84. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.opu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/6408/1/81-84.pdf>.
7. Назаров В.В. Застосування заходів забезпечення кримінального провадження / В.В. Назаров, Ю.Р. Лахманік // Європейські перспективи. – 2013. – № 3. – С. 102-106. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_3_20
8. Сотник Н.А. Кримінально-процесуальний примус через призму нового КПК України / Н.А. Сотник // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – №3. – С. 254-258. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/3/56.pdf>.
9. Уголовно-процесуальний кодекс Федеративной Республики Германия – Strafprozessordnung (StPO) / Павел Головненков, Наталья Спица // Научно-практический комментарий и перевод текста закона со вступительной статьей профессора Уве Хелльманна «Введение в уголовно-процесуальное право ФРГ». – Umversitdsverlag Potsdam. – 2012. – 405 с.

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 343.3/7

ВАРЕНЬЯ Н.М.**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ
В УМОВАХ ЗБІЛЬШЕННЯ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ЗАГРОЗИ**

Проаналізовано питання аналізу та прогнозу загроз терористичного характеру. Досліджено правові та організаційні проблеми забезпечення техногенної безпеки і захисту об'єктів стратегічного забезпечення держави в умовах терористичної загрози. Охарактеризовано сутність моніторингу терористичних загроз як одного із способів забезпечення техногенної безпеки. Визначено загрози у сфері техногенної безпеки на території України та Європи. Досліджено організаційно-правові основи забезпечення техногенної безпеки в умовах збільшення терористичної загрози.

Ключові слова: *тероризм, техногенна безпека, терористична загроза, аналіз та прогноз терористичних загроз, профілактика тероризму, забезпечення техногенної безпеки.*

Проанализированы вопросы анализа и прогноза террористических угроз. Исследованы правовые и организационные проблемы техногенной безопасности и защиты объектов стратегического обеспечения государства в условиях террористической угрозы. Охарактеризована сущность мониторинга террористических угроз как одного из способов обеспечения техногенной безопасности. Определены угрозы в сфере техногенной безопасности на территории Украины и Европы. Исследованы организационно-правовые основы обеспечения техногенной безопасности в условиях увеличения террористической угрозы.

Ключевые слова: *терроризм, техногенная безопасность, террористическая угроза, анализ и прогноз террористических угроз, профилактика терроризма, техногенная безопасность.*

Analyzed issues analysis and forecasting of terrorist threats. The legal and organizational problems of technogenic safety and protection of strategic supply of the country in terms of terrorist threats. The characteristic nature of monitoring terrorist threats as a way of ensuring technological safety. Detected threats from technogenic accidents in Ukraine and Europe. Organizational and Legal Principles of technogenic safety in terms of increasing terrorist threats.

Key words: *terrorism, technological security, terrorist threat analysis and forecasting of terrorist threats, prevention of terrorism, technogenic safety.*

Вступ. Тероризм є одним із найбільш небезпечних злочинів проти основ конституційного ладу та безпеки держави. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01.07.2010 року № 2411-VI основними завданнями внутрішньої політики держави у сфері національної безпеки та оборони є своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [6]. Останніми роками суверенітет України випробовувався на міцність під тиском зовнішніх політичних впливів та через уразливість національної економіки від кон'юнктури світового ринку. Накопичилися проблемні питання у сфері соціально-економічних відносин, окреслилися тенденції радикалізації настроїв у суспільстві.

© ВАРЕНЬЯ Н.М. – аспірант (Національна академія Служби безпеки України)

На сьогодні терористи мають за мету створити проблеми глобального характеру через техногенні катастрофи та екологічні аварії, зокрема шляхом збільшення зони техногенної катастрофи та руйнування важливої інфраструктури: електростанцій, системи водо- та енергозабезпечення, доріг, мостів. Як наслідок, пошкоджені території стають не тільки непридатними для ведення будь-якого господарства, але й також не годяться для спорудження житла, виробництва та підприємств. Навмисні техногенні аварії є одним із сучасних військових засобів створення так званої лінії забезпечення або частиною стратегії «випаленої землі», залякування населення, обвинувачення ворога в причинах техногенних аварій, що є елементом гібридної війни.

Особливе місце в розбудові системи протидії тероризму належить дослідженню його багаторівневої причинно-наслідкової детермінації в контексті реалій сьогодення, науковому прогнозуванню активності тероризму з урахуванням особливостей процесу соціально-економічних перетворень в окремих регіонах України та геополітичних особливостей, тому базовою складовою частиною системи протидії тероризму, як динамічної соціальної системи, є моніторинг та прогнозування терористичної активності [10, с. 21].

З огляду на те, що тероризм еволюціонує, глобалізується, трансформується і набуває транснаціональних рис, проблема вивчення цього феномену, його викликів та загроз є актуальною і для нашої країни.

Проблематика явища тероризму загалом та техногенного тероризму зокрема була сферою наукових досліджень таких вчених-правознавців: В. Антипенка, М. Гуцало, В. Смелянова, В. Зеленецького, С. Голосова, Ю. Горбунова, Г. Деникера, Б. Дженкінса, Б. Корзьє, М. Креншоу, В. Крутова, О. Князева, В. Лакера, В. Лунсева, Б. Леонова, В. Ліпкана, Р. Малей, І. Рижова, В. Остроухова, Л. Шейлі та інших. Проте ми вважаємо, що наразі недостатньо спеціальних досліджень, присвячених визначенню особливостей терористичних загроз для забезпечення техногенної безпеки, актуальності загроз та викликів тероризму для України.

Постановка завдання. Метою даної статті є теоретичний та правовий аналіз особливостей технологій моніторингу терористичних загроз для забезпечення техногенної безпеки та для побудови сталих систем профілактики тероризму.

Результати дослідження. Тероризм як соціальне явище відомий декілька тисячоліть – від секти сикаріїв у стародавній Іудеї, що знищувала представників єврейської знаті, які співробітничали з римлянами, мусульманської секти оссошафінів, яка в середньовіччі знищувала префектів й халіфів, до російських народників. Терористичні акти стають постійним чинником суспільного життя з другої половини XIX століття [2, с. 10].

Закон «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV дає визначення технологічного тероризму: це злочини, що вчиняються з терористичною метою із застосуванням ядерної, хімічної, бактеріологічної (біологічної) та іншої зброї масового ураження або її компонентів, інших шкідливих для здоров'я людей речовин, засобів електромагнітної дії, комп'ютерних систем та комунікаційних мереж, включаючи захоплення, виведення з ладу і руйнування потенційно небезпечних об'єктів, які прямо чи опосередковано створили або загрожують виникненням загрози надзвичайної ситуації внаслідок цих дій та становлять небезпеку для персоналу, населення та довкілля; створюють умови для аварій і катастроф техногенного характеру [5]. З даного визначення видно, що законодавець описує поняття техногенного тероризму як складову частину технологічного тероризму.

Факторами, що впливають на рівень терористичної загрози, є функціонування на території України диверсійно-привабливих об'єктів підвищеної небезпеки, значна кількість яких виступають об'єктами критичної інфраструктури, та незадовільний рівень фізичної охорони вказаних об'єктів. Серед різних типів терористичних загроз техногенного та технологічного характеру, які на сьогодні існують, найнебезпечнішими є ядерна, хімічна та біологічна. При цьому застосування ядерно-радіаційних матеріалів у терористичних актах мають найбільш високу вірогідність. Це зумовлено різними факторами, одним із найбільш значимих серед яких є неможливість створення ефективного захисту від іонізуючого радіаційного випромінювання та його довготривала післядія, а також найбільша уразливість для населення і навколишнього середовища внаслідок радіаційного забруднення [4, с. 105].

Аварії техногенного характеру, які є результатами терористичних атак на стратегічно важливі об'єкти нашої держави, зокрема в її східних регіонах, можуть спричинити жахливі наслідки як для екологічної системи України, так і для держав-сусідів, а також завдання шкоди та загибелі чималої кількості людей.

Теоретичною базою концепції глобальної безпеки в інформаційну епоху є теорії сталого миру, що орієнтують міжнародне співтовариство в умовах триваючого процесу глобалізації та роз-

ширення можливостей міжнародного співробітництва на запобігання загрозливих конфліктних ситуацій на всіх рівнях – глобальному, регіональному і національному. Провідна ідея концепції – урахування всіх конструктивних ініціатив, філософських і політичних принципів, морально-етичних цінностей, релігійних і суспільних норм світових цивілізацій у забезпеченні життєдіяльності людства [11, с. 141]. У концепції глобальної безпеки виокремлюються такі компоненти, як політичний, економічний, інформаційний, військовий, гуманітарний, екологічний, антитерористичний, зважаючи, що кількість цих компонентів і їх важливість і пріоритетність для міжнародного співробітництва трансформуються відповідно до стану миру, суспільного розвитку, вдосконалення науково-технологічного прогресу, досвіду міжнародної інтеграції, визначення нової типології загроз.

Антитерористична операція (АТО) у східних областях України ведеться в старопромисловому регіоні, де територія насичена техногенно-небезпечними об'єктами: шахтами, каналами, продуктопроводами, підприємствами військово-промислового комплексу, термін експлуатації яких часто є вичерпаним і вони являють собою небезпеку навіть у штатному режимі експлуатації. За останній рік стало зрозумілим, що екологічні наслідки техногенних аварій, спричинених бойовими діями, за масштабом суттєво перевищують збитки, завдані безпосереднім застосуванням зброї. Загальна вразливість даного регіону по відношенню до загроз техногенного характеру (з урахуванням спровокованих ескалацією соціально-політичних і військових ризиків) виросла до неприйнятної межі. Іншими словами, ризик катастрофи критично зростає при зростаючій імовірності техногенної аварії [3].

Внаслідок артилерійських обстрілів було пошкоджено кілька екологічно небезпечних виробництв, серед яких – Авдіївський та Ясинівський коксохімічні заводи, Лисичанський нафтопереробний та Краматорський верстатобудівний заводи, а також підприємства «Точмаш» і «Стирол» та завод із виробництва вибухівки в Петровському на Луганщині. Всього в зоні бойових дій постраждало понад п'ятсот підприємств. Пошкодження ліній електропередачі в результаті артилерійських обстрілів спричинило відключення обладнання для відкачування води з шахт на декілька днів, що призвело до їхнього загоплення. На сьогодні це вже стало причиною незворотних змін у підтопленні ґрунтів, що призводить до руйнації будівель і фактичної неможливості їх відновлення на цій території. У результаті підтоплення шахт третину забудов відновити не вдається з причини зміни гідрогеологічних умов [2, с. 10].

Обсяг економічних збитків від екологічних катастроф, спричинених техногенними аваріями під час бойових дій, часто досить важко підрахувати. У більшості випадків дешевше і технологічно простіше відновити населений пункт або підприємство на новому місці, ніж рекультивувати територію, що постраждала від техногенної аварії, спричиненої бойовими діями. Такі природно-господарські об'єкти, як шахти, кар'єри, греблі, канали в більшості випадків взагалі не підлягають відновленню. За цими характеристиками ми можемо порівнювати екологічні наслідки бойових дій на Донбасі з наслідками застосування тактичної ядерної зброї або Чорнобильської катастрофи [4, с. 176].

При оцінці організаційно-правових основ забезпечення техногенної безпеки в умовах збільшення терористичної загрози виявляється, що найбільш складним завданням є моніторинг та аналіз саме терористичних ризиків, що зумовлено самою природою інформації та даних, які використовуються при цьому. У сучасних умовах, що характеризуються тенденцією до наростання загроз тероризму на тлі глобальних кризових процесів у фінансово-економічній сфері, актуальність проблеми оцінки терористичних ризиків для критичної інфраструктури загострилася ще більше, адже без оцінки ризиків неможливе їх ефективне зниження [12, с. 16].

Моніторинг – доволі складний та неоднозначний процес. Він використовується в різних сферах із різними цілями, однак при цьому володіє загальними характеристиками та властивостями. Основна сфера практичного застосування моніторингу – управління, точніше, інформаційне обслуговування управління в різних областях діяльності [11, с. 150].

Різні системи моніторингу існують і розвиваються доволі ізольовано в рамках тієї або іншої науки або області управління. Можна зазначити, що міра вивченого та інтенсивність використання його в різних сферах діяльності нерівнозначні. Так, наприклад, можна говорити про певний рівень зрілості в розв'язанні проблем моніторингу як на прикладному, так і на теоретичному рівнях у сфері екології. Тут поняття моніторингу визначене і приймається більшістю наукового співтовариства. Досить глибоко опрацьовано його методологічний апарат, створені адекватні поставленим завданням засоби вимірів, існує налагоджена система реалізації моніторингу, що включає збір, зберігання, оброблення та поширення отримуваної інформації, статус його закріплення на законодавчому рівні [1, с. 14].

Формування теророгенності соціальних систем – об’єктивний процес, що має стійкі закономірності та формується відповідно з урахуванням таких характеристик суспільства, як маргінальність, стратифікація, фанатизм, нігілізм та соціальна віктимність, якісна оцінка та відслідковування її можуть впливати на розвиток соціального конфлікту та мають регуляторні властивості. Нами детально проаналізовані необхідні і достатні умови переростання конфлікту в терористичний акт. Відповідно до концепції теророгенезу тероризм у вигляді терористичної діяльності, спрямованої на корекцію алгоритму соціального управління, – крайня форма негативного зворотного зв’язку, терор – екстремальна форма позитивного зворотного зв’язку. Будь-яка система, що містить зворотний зв’язок, являє собою систему із замкнутим контуром передачі впливів. Процес упорядкування соціальної системи за рахунок оптимізації саме зворотних зв’язків складає цільову функцію профілактики та методологічну сутність моніторингу [9, с. 55].

Прогнозування політичного розвитку є, вочевидь, одним із найважливіших завдань політології, позаяк мати науково обгрунтовані прогнози означає передбачати ті чи інші політичні події, явища і процеси, а відтак – приймати адекватні до ситуації політичні рішення. Поняття «прогноз» (від грецьк. – передбачення) означає властивість свідомості віддзеркалювати дійсність з випередженням. Прогноз принципово відрізняється від пророцтва й утопізму, оскільки ґрунтується на науковому передбаченні.

Політичний прогноз не передбачає розгляд ірраціональних аспектів пророцтва й утопізму, замішаного на міфах і видіннях, а, навпаки, розглядає проблеми наукового прогнозування, які досліджуються на основі використання гіпотез, законів і теорій, що вже напрацьовані політологією та суміжними суспільними науками. Отже, політичне прогнозування – це процес науково обгрунтованого отримання інформації про можливий стан політичної сфери суспільства (політичних структур, політичних відносин, політичної діяльності та політичної свідомості) в майбутньому на основі вже відомих знань про минуле і сьогодення. Оскільки політична сфера суспільства є надзвичайно складним об’єктом для дослідження, політичне прогнозування розробляється зазвичай у вигляді альтернатив розвитку, що мають вірогідний характер [13, с. 91].

Важливою особливістю, яку слід брати до уваги під час розробки організаційно-правових основ забезпечення техногенної безпеки в умовах збільшення терористичної загрози, зокрема в нашій країні, є те, що різні сфери забезпечення життєдіяльності держави мають занадто різний досвід урахування загроз тероризму. Наприклад, на оборонних та ядерних об’єктах, на авіатранспорті історія урахування загроз зловмисних дій, у т.ч. терористичного характеру, налічує десятки років, а, наприклад, у нашій країні для трубопровідного та деяких інших видів транспорту терористичні акти не розглядаються як можлива причина надзвичайних ситуацій, що можуть призвести до важких наслідків, включаючи людські жертви [15]. З огляду на це існує потреба внесення відповідних змін до Закону України «Про трубопровідний транспорт» від 15.05.1996 № 192/96-ВР [8].

Окрім того, варто внести відповідні зміни в чинне законодавство, яке регулює повноваження суб’єктів сектору безпеки і оборони у сфері протидії техногенному тероризму. Важливим є виразне закріплення функцій та завдань підрозділів МВС щодо забезпечення техногенної безпеки та збереження критичної інфраструктури держави.

На сьогодні міжнародними та національними інститутами влади активно розробляються нормативно-правові, організаційно-технічні та інші спеціальні заходи протидії терористично-техногенній загрози. Зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків» від 18 лютого 2016 р. № 92 визначає механізм функціонування єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, рівні терористичних загроз та заходи реагування суб’єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту [7]. При цьому організаційно-технічні заходи потребують негайної подальшої розробки та впровадження в систему спеціалізованої ядерно-радіаційної безпеки держави. Виходячи з того, що для здійснення зазначених терористичних актів терористам необхідно отримати ядерні чи радіаційні матеріали, боротьба з викраденням та несанкціонованим переміщенням радіоактивних речовин на сьогоднішній день – один з основних шляхів у системі превентивних заходів протидії загрози ядерного тероризму. До найбільш дієвих складових запобігання цим негативним явищем є впровадження нових технологій радіаційного контролю з підвищеною чутливістю та можливостями інтелектуальних систем обробки і аналізу інформації [14].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, варто зауважити, що терористичні акти, наслідками яких є техногенні катастрофи надзвичайного характеру, є особливо руйнівними для екологічного середовища України та сусідніх держав, а також є катастрофічно небезпечними

чинниками для життя і здоров'я людей, господарських об'єктів. Це все є елементами гібридної війни, яку проводить в Україні агресор.

Необхідною умовою реалізації моніторингу тероризму є усвідомлена зорієнтованість суспільства на ефективну протидію тероризму, насамперед за допомогою превентивних заходів. Достатньою умовою є наявність сил та засобів спеціального призначення. Виконавчий механізм має будуватися на використанні достовірних джерел, сучасних технологій передачі та збереження інформації, науково обґрунтованих методик аналізу та прогнозування активності терористичної діяльності.

Потрібно розвивати систему забезпечення антитерористичної безпеки, яка відповідала б стандартам провідних держав світу, а також створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам, життю і здоров'ю громадян України, установам і об'єктам державної власності України поза її межами. Законодавство в царині забезпечення техногенної безпеки та протидії технологічному тероризму не має якогось загального напрямку у власних підвалинах. Забезпечення техногенної безпеки та захист стратегічно важливих об'єктів інфраструктури повинно стати головним напрямком політики у сфері національної безпеки, оскільки в становищі, що склалося, результати терористичних актів можуть бути загрозою життю і здоров'ю всього людства.

Список використаних джерел:

1. Гбур З.В. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. / З.В. Гбур ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2007. – 221 с.
2. Забулонов Ю.Л., Лисиченко Г.В., Ковалевський В.В. Тероризм XXI століття – реальна загроза техногенно-екологічній безпеці / Ю.Л. Забулонов // МНІП «Перший Всеукраїнський з'їзд екологів», Вінницький національний технічний університет, Секція 1 «Техногенно-екологічна безпека України і прогнозування ризиків. Переробка та утилізація промислових і побутових відходів». – 4-7 жовтня, 2006 р. – С. 10.
3. Костюченко Ю. Когерентна катастрофа: про палаючі заводи і здоровий глузд [Електронний ресурс] / Ю. Костюченко / Офіційний сайт «Еспресо-ТВ» 2014. – Режим доступу : http://espresso.tv/blogs/2014/06/10/koherentna_katastrofa_pro_palayuchi_zavody_i_zdorovyy_hluzd.
4. Кузніченко С.О. Техногенний тероризм: джерела, типологія, концепція протидії / С.О. Кузніченко // 36. наук. пр. Харківськ. центру по вивченню орг. злочинності спільно з Американськ. ун-том у Вашингтоні. Вип. 7. – Х. : Східно-регіон. центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2014. – С. 105–131.
5. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 року № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248852549>.
8. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15.05.1996 № 192/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Рижов І.М. Моніторинг як системоутворююча складова профілактики тероризму / І.М. Рижов // «Правова інформатика». – № 2(38). – 2013. – С. 53–58.
10. Рижов І.М. Основи аналізу теророгенності соціальних систем / І.М. Рижов. – К. : Магістр-XXI сторіччя, 2008. – 288 с.
11. Сладкова О.Б. Моніторинг в соціокультурному діалозі «Власть-Общество» / О.Б. Сладкова. – М. : Изд. дом МГУКИ, 2005. – 223 с.
12. Телешун С. Політико-правові передумови боротьби з тероризмом в Україні / С. Телешун // Право України. – 2013. – № 12. – С. 15.
13. Теорія і практика політичного аналізу / за заг. ред. О.Л. Валуєвського і В.А. Ребкала. – К. : Міленіум, 2003. – 228 с.
14. Техногенні та екологічні ризики терористичних загроз // «Нова Україна» Інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : newukraineinstitute.org/media/news/529/file/2%20небезпека.pdf.
15. Щодо оцінки ризиків та загроз тероризму для елементів критичної інфраструктури держави : аналітична записка [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратег. досл. при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1205/>.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА, ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ ЗАХИСТУ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ

Проаналізовано положення міжнародних правових актів та національного законодавства, що стосуються здійснення захисту у кримінальному провадженні як виду адвокатської діяльності. Конкретизовано зміст цієї діяльності в стадії досудового розслідування. Виявлено проблеми законодавчого регулювання і запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: захист, адвокат, кримінальне провадження, досудове розслідування, міжнародне законодавство, національне законодавство.

Проанализированы положения международных правовых актов и национального законодательства, касающихся защиты в уголовном производстве как вида адвокатской деятельности. Конкретизировано содержание этой деятельности в стадии предварительного расследования. Выявлены проблемы законодательного регулирования и предложены пути их решения.

Ключевые слова: защита, адвокат, уголовное производство, досудебное расследование, международное законодательство, национальное законодательство.

Analyzed the provisions of the international regulations and national legislation regarding the implementation of protection in criminal proceedings as a form of advocacy. Concretized the content of this activity in the pre-trial investigation. The problems of legal regulation and proposed solutions.

Key words: protection, lawyer, criminal proceedings, pre-trial investigation, international law, national legislation.

Вступ. В Україні до системи законодавства, що регулює питання забезпечення права на захист у кримінальному провадженні, зокрема, і у стадії досудового розслідування, належать міжнародні правові акти, Конституція України, закони України.

Міжнародні стандарти у галузі прав людини, серед яких право на захист, визначено у Загальній Декларації прав людини (ст. 1–12), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (ст. 2, 4, 6–11, 14–17, 26), Європейській конвенції про захист прав і основоположних свобод (2–8, 15) та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз положень міжнародних правових актів та національного законодавства, що стосуються здійснення захисту у кримінальному провадженні, конкретизація змісту цього виду адвокатської діяльності, а також дослідження проблем його законодавчого регулювання.

Результати дослідження. У Конституції України до норм, що забезпечують право на захист у кримінальному провадженні належать ст. 59 (право на правову допомогу і вільний вибір захисника); ст. 63 (право на захист підозрюваного, обвинуваченого, підсудного); ст. 129 (право обвинуваченого на захист).

Ці положення розкрито у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК). Так, у ст. 7 КПК України зазначено, що право на захист належить до загальних засад кримінального провадження, а у ст. 20 КПК України конкретизовано зміст цієї засади. У ст. 48 КПК України визначено умови і порядок залучення захисника, обов'язкові випадки участі захисника визначені у ст. 49, 52 КПК України. Право на захист у судових стадіях кримінального процесу передбачається у ст. 87 (недопустимість доказів, отриманих з порушенням права на захист), ст. 54 (наслідки

відмови від захисника), ст. 338, 339 КПК України (підготовка до захисту від нового або додаткового обвинувачення), п. 4 ч. 2 ст. 412 КПК України (скасування судового рішення у випадку, якщо судове провадження здійснювалося без участі захисника), ч. 4, 5 ст. 474 КПК України (право на захист у кримінальному провадженні на підставі угод).

Як убачається, у КПК України відтворено міжнародні демократичні стандарти щодо права на захист, поширення засади змагальності на досудову стадію кримінального процесу, суттєво розширено процесуальні можливості захисту. Так, сучасне законодавство містить низку нових норм, що стосуються участі захисника в стадії досудового розслідування. Зокрема: захисник (адвокат) має залучатися у кожному випадку затримання особи; особа може скористатись безоплатною правовою допомогою у передбачених законом випадках; законом не обмежено кількість і тривалість побачень із захисником для конфіденційного спілкування; передбачено можливість подання клопотань про проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій та інших процесуальних дій; ознайомлення з матеріалами досудового розслідування та їх копіювання.

Зі змісту наведених та інших положень убачається, що захисник (адвокат) наділений достатніми повноваженнями та процесуальними можливостями для здійснення захисту в стадії досудового розслідування, що включають: активне доказування (збирання доказів, участь у проведенні слідчих та інших процесуальних дій); реагування на порушення, незаконні дії, бездіяльність органів досудового розслідування (скарги, відводи, клопотання); інформаційні потреби (ознайомлення з матеріалами досудового розслідування).

У ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зазначено, що адвокатом є фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах і в порядку, що передбачені законом. Адвокатська діяльність – це незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту.

Захист як вид незалежної професійної діяльності полягає у забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію). Ці положення кореспондуються із КПК України, однак не завжди прямо відображені у ньому (ст. 3 КПК).

Слід погодитись із зауваженням І. В. Гловюк про те, що у наведеному в законі визначення поняття «захист» розкривається через нього ж, що не відповідає законам логіки при формулюванні визначення понять [1]. Автор (В.І. Гловюк) зазначає, що викладені у літературі визначення кримінально-процесуальної функції захисту дозволяють виділити такі ознаки цієї функції: спрямованість на заперечення підозри або обвинувачення; спрямованість на виявлення обставин, що виправдовують обвинуваченого, виключають або пом'якшують його відповідальність, пом'якшують покарання; спрямованість також на охорону особистих та майнових прав осіб, які мають право на захист; спрямованість на сприяння застосуванню інституту реабілітації невинуватого; специфічне коло суб'єктів реалізації функції; можливість використовувати всі вказані у законі заходи та засоби для реалізації функції [1].

В.О. Попелюшко зазначає, що захист – це система передбачених і не заборонених законом дій суб'єктів захисту та відносин, що виникають при цьому, спрямованих на повне чи часткове спростування фактичного та юридичного боку підозри або обвинувачення, з'ясування обставин, які спростовують підозру або обвинувачення, виключають кримінальну відповідальність та покарання, забезпечують права, свободи та законні інтереси підзахисних [2, с. 104].

У науковій літературі пропонується також такі визначення цього поняття «захисник»: захисник – особа, уповноважена в передбаченому законом порядку здійснювати захист прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого (підсудного, засудженого, виправданого); захисник – це особа, уповноважена в передбаченому законом порядку здійснювати захист прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого і виправданого і надавати їм необхідну юридичну допомогу; захисник – це учасник кримінального процесу, на якого покладено функцію захисту, і, у зв'язку з цим, він зобов'язаний використати всі зазначені в законі засоби і способи для встановлення обставин, які виправдовують підзахисного або пом'якшують його відповідальність [3, с. 189–190].

Із урахуванням цих та інших позицій, які охоплюють найбільш поширені підходи до визначення понять захисту і захисника, ми спробували сформулювати власні висновки про зміст захисту як виду адвокатської діяльності в стадії досудового розслідування. Наше бачення поля-

гає у тому, що такий зміст ставлять передбачені кримінальним процесуальним законом засоби, застосування яких спрямоване на: забезпечення законності, об'єктивності та обґрунтованості досудового розслідування; доказування обставин, які спростовують підозру, виправдовують обвинуваченого, виключають або пом'якшують відповідальність; реалізацію та захист інтересів підозрюваного, обвинуваченого; запобігання та усунення порушень прав і свобод підзахисного під час проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій, застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Повертаючись до питання процесуальних можливостей захисту в стадії досудового розслідування (адже їх практична реалізація неможлива без відповідних законодавчо закріплених повноважень), потрібно звернути увагу на неузгодженість положень КПК України та Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» у частині прав адвоката. Ця проблема вже має негативні наслідки у правозастосовній практиці.

У ч. 1 ст. 47 КПК України зазначено, що адвокат зобов'язаний використовувати засоби захисту, передбачені КПК України та іншими законами.

У ст. 20 Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» визначено професійні права адвоката, під час здійснення адвокатської діяльності адвокат має право вчиняти будь-які дії, не заборонені законом, правилами адвокатської етики та договором про надання правової допомоги, необхідні для належного виконання договору про надання правової допомоги, а саме: 1) звертатися з адвокатськими запитамі, у тому числі щодо отримання копій документів, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб (за згодою таких фізичних осіб); 2) представляти і захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, громадських об'єднань, перед громадянами, посадовими і службовими особами, до повноважень яких належить вирішення відповідних питань в Україні та за її межами; 3) ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для адвокатської діяльності документами та матеріалами, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом; 4) складати заяви, скарги, клопотання, інші правові документи та подавати їх у встановленому законом порядку; 5) доповідати клопотання та скарги на прийомі в посадових і службових осіб та, відповідно до закону, одержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці клопотання і скарги; 6) бути присутнім під час розгляду своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів та давати пояснення щодо суті клопотань і скарг; 7) збирати відомості про факти, що можуть бути використані як докази, в установленому законом порядку запитувати, отримувати і вилучати речі, документи, їх копії, ознайомлюватися з ними та опитувати осіб за їх згодою; 8) застосовувати технічні засоби, у тому числі для копіювання матеріалів справи, в якій адвокат здійснює захист, представництво або надає інші види правової допомоги, фіксувати процесуальні дії, в яких він бере участь, а також хід судового засідання в порядку, передбаченому законом; 9) посвідчувати копії документів у справах, які він веде, крім випадків, якщо законом встановлено інший обов'язковий спосіб посвідчення копій документів; 10) одержувати письмові висновки фахівців, експертів з питань, що потребують спеціальних знань; 11) користуватися іншими правами, передбаченими цим Законом та іншими законами.

У КПК України відсутня окрема норма, яка б містила перелік прав адвоката. Права адвоката визначаються обсягом прав підозрюваного або обвинуваченого.

У ст. 42 КПК України передбачено, що підозрюваний, обвинувачений має право: 1) знати, у вчиненні якого кримінального правопорушення його підозрюють, обвинувачують; 2) бути повідомленим про свої права, а також отримати їх роз'яснення; 3) на першу вимогу мати захисника і побачення з ним до першого допиту з дотриманням умов, що забезпечують конфіденційність спілкування, а також після першого допиту – мати такі побачення без обмеження їх кількості й тривалості; на участь захисника у проведенні допиту та інших процесуальних дій; на відмову від захисника в будь-який момент кримінального провадження; на отримання правової допомоги захисника за рахунок держави у випадках, передбачених КПК України та/або законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги, в тому числі, у зв'язку з відсутністю коштів на її оплату; 4) не говорити нічого з приводу підозри проти нього, обвинувачення або у будь-який момент відмовитися відповідати на запитання; 5) давати пояснення, показання з приводу підозри, обвинувачення чи в будь-який момент відмовитися їх давати; 6) вимагати перевірки обґрунтованості затримання; 7) у разі затримання або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під

вартою – на негайне повідомлення членів сім'ї, близьких родичів чи інших осіб про затримання і місце свого перебування; 8) збирати і подавати слідчому, прокурору, слідчому судді докази; 9) брати участь у проведенні процесуальних дій; 10) під час проведення процесуальних дій ставити запитання, подавати свої зауваження та заперечення щодо порядку проведення дій, якіносяться до протоколу; 11) застосовувати з додержанням вимог КПК України технічні засоби при проведенні процесуальних дій, в яких він бере участь; 12) заявляти клопотання про проведення процесуальних дій, про забезпечення безпеки щодо себе, членів своєї сім'ї, близьких родичів, майна, житла тощо; 13) заявляти відводи; 14) ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування в порядку, передбаченому КПК України та вимагати відкриття матеріалів; 15) одержувати копії процесуальних документів та письмові повідомлення; 16) оскаржувати рішення, дії та бездіяльність слідчого, прокурора, слідчого судді в порядку, передбаченому КПК України; 17) вимагати відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність чи досудове розслідування, прокуратури або суду, в порядку, визначеному законом, а також відновлення репутації, якщо підозра, обвинувачення не підтвердилися; 18) користуватися рідною мовою, отримувати копії процесуальних документів рідною або іншою мовою, якою він володіє, та в разі необхідності користуватися послугами перекладача за рахунок держави. Обвинувачений також має право: 1) брати участь під час судового розгляду у допиті свідків обвинувачення або вимагати їхнього допиту, а також вимагати виклику і допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення; 2) збирати і подавати суду докази; 3) висловлювати в судовому засіданні свою думку щодо клопотань інших учасників судового провадження; 4) виступати в судових дебатах; 5) ознайомлюватися з журналом судового засідання та технічним записом судового процесу, які йому зобов'язані надати уповноважені працівники суду, і подавати щодо них свої зауваження; 6) оскаржувати в установленому порядку судові рішення та ініціювати їх перегляд, знати про подані на них апеляційні та касаційні скарги, заяви про їх перегляд, подавати на них заперечення; 7) отримувати роз'яснення щодо порядку підготовки та використання досудової доповіді, відмовлятися від участі у підготовці досудової доповіді; 8) брати участь у підготовці досудової доповіді, надавати представнику персоналу органу пробачі інформацію, необхідну для підготовки такої доповіді, ознайомлюватися з текстом досудової доповіді, подавати свої зауваження та уточнення. Підозрюваний, обвинувачений мають також інші процесуальні права, передбачені КПК України.

Якщо порівняти наведені норми, то можна помітити, що їх обсяг (у частині переліку прав адвоката) і зміст не співпадають, що призводить до проблем у правозастосовній практиці.

Вирішення цієї проблеми вбачається у доповненні до КПК України окремою нормою, у якій було б визначено перелік прав захисника із урахуванням положень КПК України і Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність».

Ознайомлення з законодавчими пропозиціями різних суб'єктів засвідчило, що зміст відповідної норми КПК визначається ними на основі професійних інтересів, а тому може суттєво відрізнятися. На нашу думку, визначальним має бути орієнтир на загальні засади кримінального провадження та положення, які регулюють діяльність адвоката. Крім того, нормотворча діяльність обов'язково повинна супроводжуватися вивченням і дослідженням проблем правозастосовної практики. Ми також вважаємо, що пряме запозичення у КПК України положень ст. 20 Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» не доцільне, оскільки вони поширюються на всі види адвокатської діяльності, а не тільки на захист як один з її видів. Однак деякі з них мають бути відображені у КПК України, зокрема, права адвоката: звертатися з адвокатським запитом до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб (за згодою таких фізичних осіб); ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для адвокатської діяльності документами та матеріалами, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом; збирати відомості про факти, що можуть бути використані як докази, в установленому законом порядку запитувати, отримувати і вилучати речі, документи, їх копії, ознайомлюватися з ними та опитувати осіб за їх згодою; одержувати письмові висновки фахівців, експертів з питань, що потребують спеціальних знань. Цей перелік не є вичерпним, а лише включає положення Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», що, на нашу думку, мають бути відображені у КПК України.

Висновки. У підсумку зазначимо, що питання нормативно-правового регулювання діяльності адвоката в стадії досудового розслідування не вичерпуються наведеними положеннями. За результатами вивчення правозастосовної практики встановлено, що законодавчого врегулювання

потребують також інші проблеми. Насамперед, це: розширення передбачених КПК України можливостей щодо збирання доказів (зокрема, право збирати докази будь-якими не забороненими законом засобами, у тому числі отримувати і вилучати речі, документи, ознайомлюватись з їх змістом, опитувати осіб за їх згодою; залучати спеціалістів і експертів для вирішення питань, що потребують використання спеціальних знань) із визначенням умов, процесуального порядку, вимог до процесуальної форми, способів фіксації і процесуального оформлення цих дій; забезпечення гарантій отримання відповіді на адвокатський запит, законодавче визначення форми та обов'язкових реквізитів адвокатського запиту; відповідальність адвоката за зловживання процесуальними правами; визначення вимог та процесуального порядку діяльності адвоката, форми, обов'язкових реквізитів, структури процесуальних актів, які можуть бути складені адвокатом; забезпечення можливості конфіденційного спілкування з підзахисним без дозволу слідчого та обмеження кількості та тривалості таких побачень; обов'язковість фіксації (внесення до протоколу) зауважень та/або заперечень адвоката, які висловлені під час або після закінчення проведення процесуальних дій; ознайомлення з матеріалами кримінального провадження на стадії досудового розслідування (із визначенням порядку та обсягу таких матеріалів; визначення порядку і термінів зняття грифу таємності з матеріалів НСРД).

Список використаних джерел:

1. Гловюк І.В. Кримінально-процесуальна функція захисту: деякі проблеми визначення поняття та змісту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lcslaw.knu.ua/index.php/item/186-kryminalno-protseualna-funktsiya-zakhystu-deyaki-problemy-vyznachennya-ponyattya-ta-zmistu-hloviuk-i-v>
2. Попелюшко В.О. Функція захисту в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми: [монографія] / Попелюшко В.О. – Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2009. – 634 с. – С. 69.
3. Кузьмічова-Кисленко Є.В. Захисник у кримінальному процесі України / Є.В. Кузьмічова-Кисленко // Юридична наука. – 2014. – № 10. – С. 104 – 109.
3. Адвокатура України: [навч. посіб.] / [В.К. Шкарупа, О.В. Філонов, А.М. Титов, Ю.Я. Кінаш] ; за ред. В.К. Шкарупи. – 2-ге вид., випр., – К. : Знання, 2008. – 398 с.

УДК 343.1

КРУТ К.О.

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті, на основі наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, визначено можливі шляхи вдосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я. Наголошено, що, незважаючи на те, що громадський контроль у сфері охорони здоров'я регулюється розгалуженою системою нормативно-правових актів, у чинному законодавстві залишається велика кількість прогалин, які призвели до того, що багато питань у сфері здійснення громадського контролю залишаються неврегульованими.

Ключові слова: *вдосконалення, законодавство, нормативно-правовий акт, правове регулювання, охорона здоров'я.*

В статье, на основе научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, определены возможные пути совершенствования правового регулирования общественного контроля в сфере здравоохранения. Отмечено, что, несмотря на то, что общественный контроль в сфере здравоохранения регулируется разветвленной системой нормативно-правовых актов, в действующем законодательстве остается большое количество пробелов, которые привели к тому, что многие вопросы в сфере осуществления общественного контроля остаются неурегулированными.

Ключевые слова: *совершенствование, законодательство, нормативно-правовой акт, правовое регулирование, здравоохранение.*

In the article, based on the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, possible ways of improving the legal regulation of public control in the field of health. It was emphasized that despite the fact that public health control is regulated by a ramified system of legal acts, the existing legislation still leaves a large number of gaps that have led to the fact that many issues in the field of public oversight remain unresolved.

Key words: *improvement, legislation, normative-legal act, legal regulation, health protection.*

Вступ. Проблема трансформації громадського контролю пов'язана з формуванням нових реалій, зумовлених глобальними тенденціями розвитку світового співтовариства. Особливістю пострадянських країн, у тому числі й України, є те, що водночас із перехідними тенденціями загальносвітового масштабу – процесами глобалізації світового простору, входженням в інформаційну епоху, що характеризують сучасний процес розвитку й опосередковують реалізацію громадського контролю у суспільстві, ці держави переживають період політичних, економічних, правових, культурних змін [1, с. 114]. А відтак особливого значення набуває належне правове регулювання всіх сфер суспільного життя. В свою чергу, провівши аналіз законодавства, що складає адміністративно-правові основи реалізації громадського контролю у сфері охорони здоров'я, варто наголосити на недосконалості правового регулювання здійснення такої діяльності.

Проблемі правового регулювання громадського контролю приділяли увагу у своїх наукових дослідженнях такі вчені, як: С.В. Антонов, Н.Б. Болотіна, С.Б. Булеца, І.В. Виноградова, Т.В. Волинець, В.О. Галай, Р.Ю. Гревцова, Л.М. Дешко, Н.В. Ілларіонова, О.О. Прасов, В.М. Самсонов, І.Я. Сенюта, О.Ю. Кашинцева, Н.І. Копачовець, О.В. Крилов, П.Є. Лівак, Б.О. Логвиненко, К.Б. Наровська ті інші. Однак зазначимо, що проблематиці вдосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я невивиправдано мало приділяється уваги з боку вітчизняних науковців.

© КРУТ К.О. – здобувач кафедри загальноправових дисциплін (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Постановка завдання. Саме тому метою статті є визначення напрямків вдосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я.

Результати дослідження. На основі аналізу норм чинного законодавства, яке спрямовано на врегулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я, можемо надати власне бачення найбільш суттєвих прогалин та можливості їх подолання. Так, незважаючи на те, що Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року [2] закріпив право можливості участі громадян та громадських організацій у здійсненні контролю у зазначеній сфері, вказаний нормативно-правовий акт не визначив ані форм, ані методів здійснення такого контролю. Окрім того, додаткового уточнення потребують права та обов'язки суб'єктів громадського контролю у сфері охорони здоров'я. Додаткового уточнення також потребують напрямки здійснення такого контролю. Крім того, у статті 33 перераховуються деякі медичні заклади і медичні працівники, які мають надавати лікувально-профілактичну допомогу громадянам України, але ніде не дано їх характеристики, не визначено порядку, форм і методів їхньої роботи [3, с. 43]. Неврегульованість зазначеного питання, на нашу думку, значно ускладнює контрольну діяльність громадян та громадських організацій у зазначеній сфері. А відтак вважаємо необхідним врахувати зазначені моменти при внесенні змін до вказаного нормативно-правового акту, що, в свою чергу, дозволить: по-перше, визначити організаційні засади здійснення громадського контролю у зазначеній сфері, що дозволить підвищити його ефективність; по-друге, дозволить на законодавчому рівні закріпити правовий статус суб'єктів громадського контролю.

Розглядаючи Закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року [4] варто погодитись із точкою зору В. Соболя, який у своєму науковому дослідженні зазначає, що певні норми вказаного закону мають декларативний характер і є дещо поверховими. Це, зокрема, стосується таких недосконалих конструкцій, як право громадянина «брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви», право «бути присутнім при розгляді заяви чи скарги» та право «особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу», тобто акцент зроблено на якійсь незрозумілій «перевірці», а не на звичайний розгляд справи. Проте найгірше, слушно підкреслює автор, що Закон не містить власне підстав та порядку (механізму) «заслуховування»: коли особа має право бути вислуханою, і як це право реалізувати. Тому на практиці згадані норми не застосовуються [5, с. 189]. Зазначений вище автор також слушно підкреслює, що Закон України «Про звернення громадян» не включає вимоги щодо неупередженості до посадової особи, яка розглядає заяву громадянина. Є лише певні обмеження стосовно недопустимості розгляду скарг органом або посадовою особою, дії чи рішення яких оскаржуються, що, до речі, на практиці часто порушуються [5, с. 189].

Разом із тим, додаткового уточнення потребують й інші норми зазначеного нормативно-правового акту. Зокрема, невизначеним залишається питання механізму врахування пропозицій, заяв та скарг у діяльності об'єкта контролю. Вважаємо необхідним також звернути увагу на положення статті 26 вказаного Закону, яка визначає, що «подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством». Дана норма викликає деякі запитання, зокрема – навіщо приймати подання, які містять наклеп чи образи? Можливо, вказане положення варто віднести до статті 8 «Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню», тобто зазначене може стати приводом для відмови у розгляді такого звернення. З іншого боку, якщо ці факти були виявлені у ході розгляду звернення, то дійсно зазначене може стати причиною для притягнення до юридичної відповідальності. Якщо підходити до зазначеного питання із такої точки зору, то доцільним буде викласти положення статті 26 у такому вигляді «Якщо у ході розгляду звернення було виявлено факти наклепу і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування <...> тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством».

Ще один нормативно-правовий акт, який на нашу думку, має недоліки в контексті регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я, є Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 року [6]. Так, А.Ю. Старченко зазначає, що суттєвим недоліком зазначеного Закону є відсутність положень, які регулюють порядок одержання інформації від суб'єктів владних повноважень, що, на переконання автора, ускладнює практичну реалізацію конституційного права на доступ до інформації. Автор справедливо підкреслює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, користуючись прогалинами в національному інформаційному

законодавстві, застосовують грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування», тим самим безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом. Незрозуміло також, виходячи з яких критеріїв обмеження доступу до інформації керувалися органи державної влади, приймаючи локальні нормативні акти, якими відносили ту чи іншу інформацію до інформації для службового користування [7, с. 193].

У підсумку погодимось із точкою зору В.В. Речицького, який зазначав: «Наявний в Україні Закон «Про інформацію» вичерпав свій потенціал і вже не відповідає потребам суспільно-політичного та громадського життя. Він суттєво розходиться з міжнародними і, зокрема, європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містить у собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу» [8, с. 161]. А відтак одним із найоптимальніших кроків законодавця має бути або всебічне вдосконалення зазначеного нормативно-правового акту, або розробка нового, адаптованого до сучасних умов розвитку інформаційних технологій та суспільства Закону.

Ще один нормативно-правовий акт, норми якого потребують вдосконалення, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [9]. Незважаючи на те, що вказаний нормативно-правовий акт було прийнято відносно недавно і він має цілий ряд новел, вказаний Закон не позбавлений і певних недоліків. Так С.І. Калантай вказує, що в Законі немає чіткості при визначенні переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до них належать: 1) запитувачі інформації: фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації-суб'єкти, визначені у ст. 13 Закону; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації. Такий підхід законодавця до визначення переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації ніби цілком виправданий, проте на практиці, особливо при розгляді у суді справ про відмову у наданні інформації, можуть виникнути певні труднощі [10; 11, с. 105-106]. Адже незрозуміло, кого зазначати відповідачем по справі - розпорядника інформації чи структурний підрозділ або відповідальну особу, чи розпорядника інформації в особі відповідного структурного підрозділу або відповідальної особи, адже всі вони є суб'єктами відносин відповідно до нині чинного закону? Тобто самостійний суб'єкт має в своєму складі такого ж самостійного суб'єкта. С.І. Калантай вважає, що доцільніше було б п.п. 2, 3 ч.1 ст.12 об'єднати і викласти в такій редакції: «2) розпорядник інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи». Таке трактування, на його переконання, набагато зрозуміліше і, до того ж, чітко співвідноситься з положенням п. 5 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яким передбачено, що розпорядники зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації [11, с. 105-106].

Ми, в свою чергу, переконані, що суттєвим недоліком вказаного нормативно-правового акту є те, що в ньому не визначено права суб'єктів громадського контролю на отримання інформації. Вважаємо, що визначення їх прав в рамках даного Закону дозволить закріпити особливий правовий статус суб'єктів громадського контролю. Крім того, на нашу думку, в рамках вказаного нормативно-правового акту необхідно закріпити відповідальність суб'єктів, що отримують інформацію для здійснення контролю. Зазначене дозволить: по-перше, забезпечити цільове використання отриманої інформації, тобто вона буде використана лише для проведення контролю; по-друге, є ефективним способом попередження правопорушень, пов'язаних із розголошення інформації, яка має бути закритою для загалу.

На наступному етапі даного дослідження варто приділити увагу Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року [12]. Зазначений нормативно-правовий акт надав багато нових можливостей для створення, функціонування і розвитку громадських організацій. Зокрема, запроваджено якісно нові стандарти та підходи до діяльності громадських об'єднань (далі – ГО), усунуто територіальні обмеження їх діяльності, розширено коло засновників, надано можливість громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність [13, с. 228]. Однак, незважаючи на це, він також має низку недоліків. Так, Т.П. Ручинська, визначаючи шляхи вдосконалення про громадські організації у світлі Євроінтеграції, прийшла до висновку, що вказаний Закон обмежує свободу об'єднання, і, отже, потребує удосконалення. Зокрема: 1) Закон передбачає заборонене Конституцією України звуження свободи об'єднання за рахунок ущемлення прав трудових колективів та інших видів колективів (груп осіб) на участь у створенні ГО, що протирічить міжнародним документам, які гарантують свободу об'єднання як індивідуумам,

так і групам осіб (колективам). 2) Також Закон невиправдано обмежує права участі у ГО юридичних осіб публічного права – державних, комунальних підприємств, інших організацій і установ, створених розпорядчим актом державного органу або органу місцевого самоврядування. 3) Крім того, Закон ущемляє права місцевих осередків і права ГО щодо них. Заборона місцевих осередків із правами юридичної особи з переведенням їх у статус відокремлених підрозділів означає обмеження свободи об'єднання [14, с. 64].

Ми, в свою чергу, аналізуючи положення вказаного нормативно-правового акту, прийшли до висновку, що серед його основних недоліків можна виділити такі: по-перше, необхідно визначити перелік громадських об'єднань, які уповноважені здійснювати громадський контроль (зокрема, в загальних положеннях Закону України «Про громадські об'єднання» варто передбачити норму, яка б визначала три види громадських об'єднань в Україні: політичні партії, громадські організації, інші громадські об'єднання, статус яких визначений спеціальними законами (професійні спілки, громадські формування з охорони громадського порядку; тощо) [15, с.41]; по-друге, додаткового уточнення потребують повноваження громадських об'єднань, зокрема як суб'єктів здійснення громадського контролю; по-третє, недостатньо врегульованим залишається питання взаємодії громадських об'єктів із органами державної влади, в тому числі і в рамках здійснення громадського контролю.

Розглядаючи суб'єкти громадського контролю у сфері охорони здоров'я, серед таких суб'єктів нами було названо політичні партії, які не пройшли до Верховної Ради України. Однак, незважаючи на те, що багато вітчизняних науковців виділяють політичні партії, як суб'єкт громадського контролю у сфері охорони здоров'я, у діючому Законі України «Про політичні партії в Україні» [16] про такі повноважень партій мови не йде. Зазначене, на нашу думку, є суттєвою прогалиною, адже партії є реальною політичною силою, яка за допомогою специфічних інструментів має можливості здійснювати суттєвий вплив на громадськість. Отже, вважаємо необхідним внести такі зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні»: 1) Визначити, що політичні партії, які не пройшли до Верховної ради України, мають право здійснювати громадський контроль за діяльністю державних органів, підприємств, організацій тощо; 2) Закріпити повноваження політичних партій, як суб'єктів громадського контролю; 3) Визначити напрями, за якими вони можуть здійснювати контрольну діяльність; 4) Визначити відповідальність політичних партій за порушення норм чинного законодавства України. Внесення зазначених вище змін, на нашу думку, дозволить належним чином організувати діяльність політичних партій як суб'єктів громадського контролю та надасть їм «в руки» більше інструментів для здійснення такого контролю.

Зазначимо, що незважаючи на те, що громадський контроль у сфері охорони здоров'я регулюється розгалуженою системою нормативно-правових актів, у чинному законодавстві залишається велика кількість прогалин, які призвели до того, що багато питань у сфері здійснення громадського контролю залишаються неврегульованими. Усе зазначене, в свою чергу, негативним чином відбивається на здійсненні суб'єктами громадського контролю своєї діяльності.

Висновки. Підводячи підсумок, хотілось би наголосити на тому, що разом із внесенням змін до нормативно-правових актів, що регулюють здійснення громадського контролю, обов'язково слід прийняти Закон України «Про громадський контроль в Україні». Прийняття зазначеного нормативно-правового акту стане важливим кроком не лише на шляху розвитку інституту громадського контролю та підвищенню його ролі у розвитку суспільства, а й на шляху розбудови демократичного суспільства. Справедливим буде зазначити, що у травні 2015 року було прийнято проект Закону України «Про громадський контроль», однак цей Закон останній раз було доопрацьовано майже два роки тому. Звісно, враховуючи те, що це перший у своєму роді закон, норми якого спрямовані на врегулювання відносин щодо здійснення громадського контролю, то цілком логічно, що в ньому є цілий ряд новел. Однак деякі положення вказаного Проекту потребують вдосконалення та уточнення. Зокрема:

1) Необхідно визначити функції громадського контролю, які він має виконувати відповідно до покладених на нього завдань;

2) Необхідно уточнити повноваження кожного окремого суб'єкта громадського контролю, адже деякі із них мають різні можливості щодо доступу до деяких видів інформації;

3) Розробити детальну процедуру взаємодії суб'єктів громадського контролю із: а) об'єктами контролю; б) органами держави, що уповноважені здійснювати нагляд і контроль у відповідній сфері суспільних відносин.

В рамках представленого наукового дослідження обов'язково слід зазначити, що необхідним є також прийняття Положення «Про здійснення громадського контролю у сфері охорони

здоров'я». У вказаному нормативно-правовому акті слід: 1) визначити суб'єкти та об'єкти громадського контролю; 2) уточнити повноваження суб'єктів громадського контролю; 3) визначити напрямки здійснення такого контролю, його мету, завдання, функції та принципи; 4) уточнити порядок їх взаємодії суб'єктів та об'єктів контролю; 5) визначити їх взаємну відповідальність тощо. Розробка зазначеного Положення має важливе значення із точки зору забезпечення організації здійснення ефективного громадського контролю у зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Наливайко Тетяна Володимирівна. – Львів, 2009. – 201с.
2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/conv>
3. Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М. Ціборовський, С.В. Істомін, В.М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.
4. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
5. Соболь В. Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади / В. Соболь // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – Вип. 1. – С. 184-195.
6. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
7. Старченко А.Ю. Правова регламентація доступу до публічної інформації / А.Ю. Старченко // Вісник Одеського національного університету. Серія «Правознавство». – 2011. – Т. 16. – Вип. 9. – С. 189-195.
8. Речицький В.В. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про інформацію» / В.В. Речицький // Свобода інформації та право на приватність в Україні. – Х. : Фоліо, 2004. – Т. 1. – С. 161-170.
9. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
10. Нестеренко О.В. Проблеми вдосконалення законодавства України по забезпеченню права на доступ до інформації / О.В. Нестеренко // Проблеми законності : Респуб. міжві-домч. наук. зб. – Вип. 83. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 110-115.
11. Калантай С. І. Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації прав громадян на доступ до публічної інформації / С.І. Калантай // Право і суспільство. – 2016. – № 3(1). – С. 102-106.
12. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
13. Грицай І.О. Актуальні питання правового регулювання діяльності громадських об'єднань в Україні: проблеми та шляхи вдосконалення / І.О. Грицай // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 221-229.
14. Рудинська Т.П. Удосконалення законодавства про громадські організації у світлі євроінтеграції : господарсько-правовий аналіз / Т.П. Рудинська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 31. – Т. 2. – С. 60-64.
15. Віхляев М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності / М.Ю. Віхляев // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 36-43.
16. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/conv>

**ЕКСПЕРТНА СЛУЖБА МВС УКРАЇНИ ТА УКРБЮРО ІНТЕРПОЛУ:
АКТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА**

Укрбюро Інтерполу при вирішенні поставлених завдань й за необхідності проведення криміналістичних або інших досліджень, що потребують спеціальних знань, здійснює співробітництво із Експертною службою МВС України. Такі питання найчастіше виникають у зв'язку з ідентифікацією розшукуваних людей, викрадених автотранспортних засобів та культурних цінностей, дослідження підроблених документів і грошових знаків. Динаміка сучасної злочинності й процеси глобалізації постійно ставлять перед правоохоронцями нові завдання, які можуть бути вирішені завдяки ефективному співробітництву компетентних суб'єктів.

Ключові слова: *судово-експертна діяльність, Експертна служба МВС України, Укрбюро Інтерполу, міжнародне співробітництво.*

Укрбюро Интерпола во время решения поставленных задач и при необходимости проведения криминалистических и других исследований, требующих специальных знаний, сотрудничает с Экспертной службой МВД Украины. Такие вопросы чаще всего возникают в связи с идентификацией разыскиваемых людей, похищенных автотранспортных средств и культурных ценностей, исследованием поддельных документов и денежных знаков. Динамика современной преступности и процессы глобализации постоянно ставят перед правоохранителями новые задачи, которые могут быть решены благодаря эффективному сотрудничеству компетентных субъектов.

Ключевые слова: *судебно-экспертная деятельность, Экспертная служба МВД Украины, Укрбюро Интерпола, международное сотрудничество.*

The content of the article Abstract: Ukrainian Interpol Bureau in resolving the tasks and the need for forensic or other studies requiring expertise, cooperate with the expert service of MIA of Ukraine. Such questions often arise identification of wanted persons, stolen vehicles and cultural values, research documents and counterfeit banknotes. The dynamics of contemporary crime and the globalization of the police constantly put new challenges that can be addressed through effective cooperation of competent actors.

Key words: *forensic expert activity, Expert services Internal Affairs of Ukraine, Ukrainian Interpol Bureau, international cooperation.*

Вступ. Сучасні реалії боротьби зі злочинністю потребують нових шляхів вирішення поставлених завдань, залучення кращого світового та європейського досвіду. Успішність вирішення цих задач за сучасних реалій значною мірою залежать від забезпечення належного співробітництва судово-експертних установ, й безпосередньо – Експертної служби МВС України та Інтерполу – міжнародної, міжурядової організації, до якої входять 190 країн світу.

Експертна служба МВС України є системою державних спеціалізованих установ судової експертизи, діяльність якої спрямовується і координується Міністерством внутрішніх справ України. Експертна служба МВС України здійснює судово-експертне та техніко-криміналістичне забезпечення діяльності органів Національної поліції України, МВС України, інших правоохоронних органів. Відповідно до статистичних даних [1], 2016 року Експертною службою МВС України було проведено 227 195 судових експертиз, виконано 50 664 досліджень, 50 607 перевірок за криміналістичними обліками, взято участь у проведенні 5212 слідчих (розшукових) дій та 1107 оглядів місць подій із залученням пересувних криміналістичних лабораторій та ін.

Новим й актуальним напрямом діяльності Експертної служби МВС України є реалізація міжнародного співробітництва. Його виконанню сприяє членство ДНДЕКЦ МВС України в Європейській мережі судово-експертних установ (ENFSI), компетентність лабораторій Експертної служби МВС України згідно з вимогами ДСТУ ISO/IEC 17025. Сьогодні слід продовжувати роботу у вказаному напрямі згідно з євроінтеграційним напрямом розвитку держави, з метою протидії міжнародній злочинності.

Вирішення важливих завдань боротьби зі злочинністю на нинішньому етапі відбувається із залученням міжнародних організацій глобального та регіонального рівнів. Провідну роль на глобальному рівні відіграє Інтерпол. Структура Інтерполу передбачає функціонування в кожній державі-члені Національного центрального бюро (НЦБ) Інтерполу підрозділу, який безпосередньо забезпечує міжнародне співробітництво правоохоронних органів своєї держави в рамках Інтерполу. В Україні це – НЦБ Інтерполу України (Робочий апарат Укрбюро Інтерполу). На сьогодні Укрбюро (Департамент Інтерполу та Європолу) є самостійним структурним підрозділом апарату Національної поліції України, який забезпечує представництво України в Інтерполі та в Європолі.

Кожен із вказаних підрозділів має свої завдання та шляхи їх вирішення. Однак, як свідчать результати проведених досліджень, між Експертною службою МВС України та Укрбюро Інтерполу з питань боротьби з міжнародною злочинністю реалізується співробітництво, що стає все більш затребуваним. Дане питання не висвітлювалося на сторінках наукової літератури, вважаємо доцільним його розглянути.

Концептуальним засадам судово-експертної діяльності присвячені праці провідних зарубіжних та вітчизняних вчених: Т.В. Аверьянкової, С.Ф. Бичкової, Р.С. Белкіна, В.Г. Гончаренка, І.В. Гори, Ф.Е. Давудова, А.В. Іщенко, Н.І. Клименко, В.К. Лисиченка, Н.Т. Малаховської, М.В. Салтєвського, Е.Б. Сімакової-Єфремян, М.Я. Сегая, І.В. Пирого, О.Р. Россинської, І.Я. Фрідмана, М.Г. Щербаковського, В.Ю. Шепітька.

Окремі питання міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні, зокрема за участі Укрбюро Інтерполу, розглядалися вітчизняними науковцями: О.І. Виноградовою, Т.С. Гавриш, І.В. Лешуковою, М.А. Макаровим, А.Г. Маланюком, П.Г. Назаренком, М.І. Пашковським, Ю.М. Черноус, Л.Д. Удаловою.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження міжнародного співробітництва Експертної служби МВС України з Інтерполом.

Результати дослідження. Відповідно до Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого Наказом МВС України від 3 листопада 2015 р. № 1343 [2], Експертна служба МВС України є системою державних спеціалізованих установ судової експертизи, діяльність якої спрямовується і координується Міністерством внутрішніх справ України.

Експертна служба МВС України складається з Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України (ДНДЕКЦ) та територіальних підрозділів – науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів (НДЕКЦ). Згідно п. 3 Положення, основними завданнями Експертної служби МВС України є: 1) здійснення судово-експертної діяльності; 2) забезпечення залучення працівників Експертної служби МВС до досудового розслідування та судового розгляду; 3) у межах компетенції проведення експертних досліджень на договірних засадах з питань, в яких зацікавлені юридичні та фізичні особи; 4) проведення сертифікаційних та інших випробувань, а також оцінки відповідності продукції, процесів і послуг, виконання інших робіт у межах своєї компетенції; 5) проведення відповідно до законодавства оцінки майна, майнових прав та здійснення професійної оціночної діяльності; 6) забезпечення функціонування обліку знарядь кримінальних правопорушень та інших об'єктів; 7) забезпечення функціонування інформаційно-пошукових систем, обробка персональних даних у межах повноважень, визначених законом, забезпечення режиму доступу до інформації; 8) здійснення спеціальних вибухотехнічних робіт з пошуку і знешкодження вибухонебезпечних предметів, пристроїв, що використовуються в терористичних цілях; 9) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників Експертної служби МВС та ін.

Експертна служба МВС України для виконання поставлених завдань наділена рядом повноважень (п. 4 Положення). У сфері міжнародного співробітництва, Експертна служба МВС має право:

– установлювати зв'язки з правоохоронними органами, установами судової експертизи та криміналістики інших держав та їх міжнародними об'єднаннями та організаціями, у тому числі у формі членства в цих об'єднаннях та організаціях;

– за участь у міжнародних організаціях сплачувати членські внески, передбачені їх установчими документами, за наявності відповідних контрактів, двосторонніх або багатосторонніх угод тощо, передбачених законодавством;

– у межах компетенції користуватися відповідними інформаційними базами даних органів державної влади, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій МВС, іншими технічними засобами і мережами (п. 6 (п. п. 7–9) Положення).

Департамент Інтерполу та Європолу (Укрбюро Інтерполу) є центром координації та забезпечення взаємодії правоохоронних та інших органів державної влади України з компетентними органами іноземних держав з питань, що належать до сфери діяльності Інтерполу та Європолу, він має такі основні завдання: реалізація, у межах компетенції, державної політики щодо боротьби зі злочинністю, яка має транснаціональний характер; координація, організація та забезпечення співробітництва правоохоронних та інших органів державної влади України з компетентними органами іноземних держав у сфері боротьби зі злочинністю з використанням можливостей Інтерполу та Європолу [3].

Сьогодні основним нормативно-правовим актом у забезпеченні взаємодії з Укрбюро Інтерполу є Інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів 1997 року, яка регламентує: 1) порядок та особливості взаємодії з правоохоронними органами зарубіжних держав під час проведення оперативно-розшукових заходів та слідчих дій з окремих категорій злочинів (п. 2); 2) ідентифікацію та перевірку осіб за обліками поліцій зарубіжних країн (п. 3); 3) міжнародний розшук каналами Інтерполу (п. 4); 4) особливості взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами зарубіжних країн каналами Інтерполу при виконанні кримінально-процесуальних дій з розкриття та розслідування злочинів (п. 5) [4].

Таким чином, закономірним є висновок, що основний напрям взаємодії Експертної служби МВС України та Укрбюро Інтерполу полягає у обміні інформацією, перевіркою об'єктів за базами даних.

У свою чергу, Департамент Інтерполу та Європолу відповідно до покладених на нього завдань (згідно з Наказом Національної поліції України від 21.12.2015 р. № 193 «Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу»): 1) здійснює обмін інформацією з Генеральним секретаріатом Інтерполу, Європолом, правоохоронними та іншими органами державної влади України, з компетентними органами іноземних держав з питань боротьби зі злочинністю; 2) отримує запити про проведення перевірок, оперативно-розшукових та інших заходів на території України від компетентних органів іноземних держав й організовує їх виконання; 3) інформує НЦБ Інтерполу іноземних держав про результати виконання їх запитів; 4) надсилає до НЦБ Інтерполу іноземних держав запити правоохоронних та інших органів державної влади України; 5) інформує правоохоронні та інші органи державної влади України про результати виконання їх запитів компетентними органами іноземних держав; 6) отримує в установленому порядку доступ до інформаційних систем та банків даних правоохоронних та інших органів державної влади України, використовує їх у своїй діяльності; 7) забезпечує наповнення у встановленому порядку банків даних Інтерполу та Європолу інформацією, наданою правоохоронними та іншими органами державної влади України; 8) створює і використовує власні автоматизовані інформаційні системи та обліки [3]. Важливим є те, що використовуючи інформаційні системи та банки даних Генерального секретаріату Інтерполу, Європолу, організовує та забезпечує надання у встановленому порядку доступу до них правоохоронним та іншим органам державної влади України [3].

Однією з ключових функцій Інтерполу є створення та забезпечення функціонування міжнародних банків даних інформації криміналістичного та розшукового характеру. Характерними особливостями цих банків даних є те, що інформація, яка в них міститься, вноситься до банків даних всіма країнами-членами Інтерполу (190 країн-членів) та є доступною для правоохоронних органів всіх країн-членів Організації.

Указане дає підстави розглядати банки даних Інтерполу як глобальний інструмент з протидії злочинності, зокрема, для попередження, розкриття та розслідування злочинів, розшуку осіб (підозрюваних, обвинувачених, підсудних, засуджених, безвісно відсутніх), автотранспорту, речей та предметів, ідентифікації осіб (які не можуть повідомити про себе ніяких відомостей, хворих та дітей, невпізнаних трупів) тощо.

Сьогодні функціонують й активно використовуються у порядку співробітництва такі банки даних: «Особі» (містить інформацію про осіб, які розшукуються за вчинення злочинів, безвісно відсутніх, осіб, які підлягають ідентифікації, невпізнані трупи); «Банк даних викрадених/втрачених документів» (міститься інформація про 14,5 млн. документів, серед яких 75,8 тис. внесено Україною); «Банк даних викрадених транспортних засобів» (інформація про транспортні засоби, викрадені на території держав-членів Інтерполу. Обліковано 4,6 млн. транспортних засобів, серед

яких 10,4 тис. оголошених в міжнародний розшук Україною); «Банк даних викрадених творів мистецтва» (інформація про твори мистецтва, предмети антикваріату, інші культурні цінності, викрадені на території держав-членів Інтерполу); «Банк даних ДНК-профілів» (інформація про ДНК, вилучені з місць вчинення злочинів на території держав-членів Інтерполу та від злочинців); «Банк даних відбитків пальців рук» (містить відбитки пальців рук, вилучені з місць вчинення злочинів на території держав-членів Інтерполу та від злочинців); «Банк даних порнографічних зображень, створених із залученням неповнолітніх» [5].

Отримання інформації або перевірка тих чи інших відомостей за банками даних Інтерполу здійснюється:

- безпосередньо, в режимі on-line – через телекомунікаційну систему Інтерполу I-24/7 (банки даних щодо осіб, транспортних засобів, документів, творів мистецтва);
- шляхом надсилання запиту до Генерального секретаріату Інтерполу (банки даних ДНК, порнографічних зображень, відбитків пальців) [5].

Таким чином, співробітництво Експертної служби МВС України та Укрбюро Інтерполу проводиться з метою обміну інформацією, перевірки об'єктів за криміналістичними та розшуковими обліками. Попередньо перевірка ДНК-профілів регламентувалася Наказом МВС України від 22.08.2011 р. № 616 «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення перевірок слідів рук, дактилокарт та ДНК-профілів за банками даних Інтерполу». Щоправда, за результатами проведення правової експертизи Міністерством юстиції України даний Наказ був скасований, й зараз проводяться заходи щодо усунення певних недоліків та затвердження найближчим часом Інструкції окресленого змісту [6, с. 344]. Однак практична діяльність за даним напрямом реалізується, тому окреслимо відповідний алгоритм дій.

Перевірка за банками даних Генерального секретаріату Інтерполу слідів рук, дактилокарт та ДНК-профілів здійснюється з метою: підтвердження (установлення) осіб, які раніше були піддані дактилоскопіюванню; установлення за невпізнаним трупом особи людини; розшуку безвісти зниклих осіб; установлення осіб, які залишили сліди пальців рук на місці вчинення злочинів; установлення фактів залишення однією особою слідів пальців рук при вчиненні різних злочинів; установлення ДНК-профілів біологічних слідів людини, вилучених під час огляду місць учинення нерозкритих злочинів; установлення ДНК-профілів осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких злочинів проти особи.

Вивчення практичної діяльності свідчить, що з метою встановлення осіб, причетних до злочинної діяльності, безвісти зниклих осіб, ідентифікації невпізнаних трупів та перевірки біологічних слідів людини, вилучених з місць нерозкритих злочинів, ДНК-профілі, що були встановлені під час проведення молекулярно-генетичних експертиз і досліджень, можуть бути направлені для постановки на облік та для перевірки за базою даних Інтерполу.

Для організації проведення такої перевірки особа, що здійснює досудове розслідування, направляє відповідний запит до ДНДЕКЦ МВС України. При направленні запиту безпосередньо до підрозділу Робочого апарату Укрбюро Інтерполу, слідчий обов'язково має надати власне встановлений ДНК-профіль (таблицю даних STR-локусів, згідно ряду стандартних систем маркерів).

Робочий апарат Укрбюро Інтерполу в 15-денний термін забезпечує перевірку ДНК-профілів за банками даних Інтерполу та, в разі їх збігів, інформує ДНДЕКЦ МВС України та ініціатора перевірки, а також звертається до правоохоронних органів іноземних держав із запитом щодо отримання даних відносно осіб, ДНК-профілі яких містяться у банках даних Інтерполу, для інформування ініціатора.

Однак вищевказане не вичерпує можливостей обміну криміналістичною інформацією. За даними Робочого апарату Укрбюро Інтерполу, найчастіше обмін такою інформацією відбувається з питань незаконного обігу наркотиків, зброї, вибухівки, радіоактивних і отруйних речовин; підrobки документів, грошей, платіжних карток; ідентифікації трупів; перевірки ДНК-профілів; розшуку безвісно зниклих осіб; розповсюдження шкідливих програм (вірусів); дитячої порнографії тощо.

Також Інтерпол та судово-експертні установи систематично здійснюють співробітництво з питань науково-методичного забезпечення криміналістичної діяльності. Так, у головній організації Інтерполу є дактилоскопічний підрозділ – Європейська експертна група по дактилоскопічній ідентифікації (Interpol European Expert Group on Fingerprint Identification). Група розробила спеціальний документ, названий «Метод дактилоскопічної ідентифікації». У цьому документі проаналізовані всі наукові підходи до дактилоскопічної ідентифікації, визначені вимоги, запропоновані до особистості експерта-дактилоскопіста, оформленню висновків, обґрунтуванню

висновків експерта, наведені рекомендації з організації роботи дактилоскопічних бюро, включаючи виробничі умови, стандарти поводження, процедури міжнародного співробітництва. Він систематично доповнюється і оновлюється. Дані рекомендації були покладені в основу автоматизованих дактилоскопічних ідентифікаційних систем та погоджені з їх виробниками. Сьогодні значна активізація спостерігається у впровадженні методів генної ідентифікації в практику розшуку й судової експертизи, за їх результатами створено відповідні банки даних. Багато уваги приділяє Інтерпол стандартизації процесів навчання судових експертів і криміналістів.

Висновки. Отже, підсумовуючи, слід вказати наступне. В Україні успішно і ефективно функціонує Національне центральне бюро Інтерполу (Укрбюро Інтерполу). Однак своєї судово-експертної служби в НЦБ Інтерполу в Україні немає. За необхідності проведення криміналістичних або інших експертних досліджень по напрямку своєї діяльності Укрбюро Інтерполу звертається до Експертної служби МВС України.

Питання застосування спеціальних пізнань в області криміналістики й судової експертизи найчастіше виникають у діяльності Інтерполу в зв'язку з необхідністю ідентифікації розшукуваних людей, викрадених автотранспортних засобів, культурних цінностей, дослідження підроблених документів і фальшивих грошових знаків.

Динаміка сучасної злочинності й процеси глобалізації постійно ставлять перед Інтерполом нові завдання, у тому числі й судово-експертного характеру. Ці завдання успішно вирішуються завдяки спільним зусиллям представників Експертної служби МВС України та Укрбюро Інтерполу.

Список використаних джерел:

1. Офіційний веб-сайт Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України. Довідка про основні результати діяльності Експертної служби МВС України за 12 місяців 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dndekc.centrmia.gov.ua/?page_id=383

2. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 3 листопада 2015 р. № 1343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1390-15>

3. Офіційний веб-сайт Укрбюро Інтерполу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://interpol.np.gov.ua/?page_id=28

4. Інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів: затв. наказом МВС України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Держкомкордону України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 9 січня 1997 р. № 3/1/2/5/2/2 [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://mvs.gov.ua/mvs/control main/uk/publish/article/547806](http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/547806)

5. Офіційний веб-сайт Укрбюро Інтерполу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://interpol.np.gov.ua/?page_id=40

6. Черноус Ю.М. Теорія і практика криміналістичного забезпечення досудового слідства у справах про злочини міжнародного характеру: [монографія] / Ю.М. Черноус. – К. : Видавничий дім «Скіф», 2012. – 448 с.

УДК 343.125 (477)

ПЕТРОВ О.С.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЕВОЛЮЦІЇ ВИНИКНЕННЯ І ЗАСТОСУВАННЯ НЕІЗОЛЯЦІЙНИХ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена питанню виникнення та розвитку інституту запобіжних заходів. Наводяться точки зору вчених-процесуалістів з питання виникнення запобіжних заходів, не пов'язаних із позбавленням волі. Окрім того, проаналізована соціальна цінність запобіжних заходів з боку виконання покарання українського кримінального процесу у відповідності до чинного Кримінального процесуального кодексу України.

Ключові слова: запобіжний захід, застава, особиста порука.

Статья посвящена вопросу возникновения и развития института мер пресечения. Приводятся точки зрения ученых процессуалистов по вопросу возникновения мер пресечения, не связанных с лишением свободы. Кроме того, проанализирована социальная ценность мер пресечения со стороны исполнения наказания украинского уголовного процесса в соответствии с действующим Уголовным процессуальным кодексом Украины.

Ключевые слова: меры пресечения, залог, личное поручительство.

The article is devoted to the issue of the origin and development of the institution of preventive measure. The points of view of the scientists of the proceduralists on the issue of the appearance of preventive measures not related to deprivation of liberty are given. In addition, the social value of preventive measures on the part of the execution of the punishment of the Ukrainian criminal process is analyzed in accordance with the current criminal procedural code.

Key words: preventive measures, bail, personal guarantee.

Вступ. Виконання завдань кримінального процесу України неможливе без застосування заходів кримінального процесуального примусу, а особливо їх різновиду – запобіжних заходів. Особливе місце серед них займають запобіжні заходи, не пов'язані з тимчасовою ізоляцією особи від суспільства. Питання еволюції виникнення і застосування неізоляційних запобіжних заходів у кримінальному процесі після прийняття чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) не досліджувалися.

Проблема застосування заходів процесуального примусу, зокрема і запобіжних заходів, у кримінальному судочинстві належить до найважливіших та водночас складних проблем кримінальної процесуальної науки. Розробці різних аспектів цієї проблеми були присвячені роботи таких учених, як М.С. Брайніна [1], П.М. Давидова [2], З.Д. Єнікєєва [3], В.А. Михайлова [4] та інших. У працях зазначених науковців досліджувалися лише загальні для всіх запобіжних заходів категорії (поняття запобіжних заходів, їх специфічні правові властивості, підстави застосування тощо) або тільки процесуальна характеристика окремих видів запобіжних заходів. Неізоляційні запобіжні заходи як окреме системне утворення не було предметом спеціального дослідження. Проте здійснений цими вченими глибокий аналіз окремих неізоляційних запобіжних заходів являє собою необхідний фундамент для якісного та подальшого комплексного дослідження системи таких кримінальних процесуальних видів запобіжних заходів.

Постановка проблеми. Практика Європейського суду з прав людини виявила недосконалості українського кримінального процесуального законодавства, що зумовлює не завжди виправдане поширене застосування в Україні такого запобіжного заходу, як взяття під варту. Це пояснюється наявністю неефективної системи неізоляційних запобіжних заходів, яка не здатна забезпечити рівновагу між правами підозрюваного (обвинуваченого) та умовами, необхідними

для забезпечення ефективного розслідування злочину. Отже, метою статті є аналіз запобіжних заходів, що не пов'язані з ізоляцією особи від суспільства, передбачених КПК України, які могли б бути альтернативою взяттю під варту та які майже не застосовуються, у зв'язку з тим, що уповноважені органи є недостатньо компетентними стосовно порядку їх застосування.

Результати дослідження. Перш ніж почати дослідження виникнення та розвитку неізоляційних запобіжних заходів, слід з'ясувати, кому саме належить авторство поділу (класифікації) запобіжних заходів на ізоляційні та неізоляційні, тобто не пов'язаних з ізоляцією особи. Одним з прихильників такої класифікації запобіжних заходів стала В.В. Рожнова, яка присвятила своє дисертаційне дослідження питанням застосування заходів процесуального примусу, пов'язаних з ізоляцією особи [5, с. 2]. Термін «ізоляція», позначаючи ним певний ступінь обмеження прав суб'єктів кримінального процесу, застосовував Л.М. Лобойко у посібнику «Кримінально-процесуальне право: курс лекцій...» [6, с. 131]. У загальному змісті під «ізоляцією» особи розуміється поміщення особи окремо від середовища, позбавлення можливості контакту з іншими особами.

Виникнення неізоляційних запобіжних заходів історично стало можливим після визнання й гарантування державою права людини на особисту свободу, яке відноситься до природних прав. З цих питань С.В. Шевчук [7, с. 89] вважає, що історично право на свободу з відповідними судовими гарантіями походить з Великої Британії, тому що право на особисту свободу та відповідне право не бути підданим свавільному арешту та затриманню вперше було закріплено у Великій Хартії вольностей 1215 року [8].

За дослідженням, конкретний час запровадження неізоляційних запобіжних заходів на сьогодні однозначно не встановлено, хоча визначити його намагалися багато дослідників. Так, у своїй праці В.В. Скворцов зазначає, що заставі як запобіжному заходу були відведені окремі норми навіть у Древньому індійському Законі Ману (II ст. до н. е.) [9, с. 96]. У свою чергу М.Н. Тихомиров вказує, що в XIII – XIV ст.ст. Руською Правдою передбачалися два запобіжні заходи (які тоді називалися «заходами забезпечення»): порука та позбавлення волі. Поручитель у випадку невиконання взятій на себе поруки повинен був зайняти місце обвинуваченого й понести призначене останньому покарання, яке зазвичай було майновим стягненням. Пізніше індивідуалізацією злочину й покарання такий порядок відповідальності було усунено [10, с. 151]. Характеризуючи кримінальне судочинство України у період автономії Гетьманщини, Г.Г. Абасов зазначає, що, починаючи з 1648 року, з метою перешкодити особі ухилитися від слідства, до неї застосовувалися так звані попереджувальні заходи: взяття під варту й особиста порука. При цьому законодавством не були чітко передбачено підстави та умови для застосування попереджувальних заходів, і тому у кожному випадку суд міг застосовувати їх на свій розсуд [11, с. 19].

Пізніше, у Російській імперії, найрозвиненішою частиною якої у той час була Україна, з'явилися й інші запобіжні заходи, які стали називатися заходами забезпечення участі обвинуваченого у судочинстві. З розвитком суспільства, удосконаленням суспільних відносин, збільшенням уваги до прав людини удосконалювався й процесуальний порядок провадження у кримінальних справах. Певне місце у цьому процесі займали й запобіжні заходи, які суттєво зачіпали права учасників кримінального процесу. Радикальна судова реформа у Російській імперії відбулася у 1864 році. 20 листопада 1864 року імператор Олександр II затвердив «Статут кримінального судочинства». Система запобіжних заходів була встановлена у ст. 416 Статуту та виглядала наступним чином: 1) відібрання посвідки на проживання або підписки про явку до слідства та не відлучення з місця проживання (який є прототипом сучасного запобіжного заходу – особистого зобов'язання); 2) передача під особливий нагляд поліції; 3) передача на поруки; 4) взяття застави; 5) домашній арешт; 6) взяття під варту [12].

До революції 1917 року система запобіжних заходів, що була передбачена у цьому Статуті, не змінювалася. Лише з прийняттям Декрету про суд від 22 листопада 1917 року [13], як зазначає І.Л. Петрухін, припинили свою дію запобіжні заходи про відібрання посвідки на проживання та особливий нагляд поліції, як такі, що суперечили революційній совісті та правосвідомості [14, с. 137].

Надалі система запобіжних заходів дещо змінилася з вступом у законну дію Зібрання Узаконоень і Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України від 13.10.1922 року. Так, у ст. 147 Зібрання регламентувалася наступна система запобіжних заходів: 1) підписка про невіїзд; 2) порука особиста й майнова; 3) застава; 4) домашній арешт; 5) взяття під варту [15, с. 387].

Надалі, як зазначає А.Я. Вишинський, з прийняттям Резолюції V З'їзду діячів радянської юстиції (10-15 березня 1924 року) з КПК того періоду були виключені такі запобіжні заходи як майнова порука й застава. Окрім того, з прийняттям КПК у 1927 році, у примітці до ст. 144 КПК уперше було запроваджено запобіжний захід – нагляд за червоноармійцями та червонофлотцями

у тих частинах, у яких вони проходять службу [16, с. 128, 130]. Крім того, на наш погляд, з ідеологічних міркувань укріплення народовладдя, у КПК УРСР, уведеному у дію з 15.09.1927 року, було змінено, у порівнянні з Зібранням 1922 року, систему запобіжних заходів у частині регламентування поруки. До КПК УРСР 1927 року у п. 3 ст. 142 було введено запобіжний захід порука професійних та інших громадських організацій [17, с. 83].

У ст. 149 КПК УРСР 1960 року система запобіжних заходів мала наступний вигляд: 1) підписка про невиїзд; 2) особиста порука; 3) порука громадської організації або колективу трудящих; 4) взяття під варту; 5) нагляд командування військової частини; 6) поміщення до дитячої установи або віддання під нагляд батьків, опікунів або піклувальників [18, с. 179].

У 1971 році запобіжний захід поміщення до дитячої установи або віддання під нагляд батьків, опікунів або піклувальників був вилучений зі ст. 149 КПК 1960 р. та «перенесений» до ст. 436 КПК УРСР [19, с. 563].

Більш прогресивним у дослідженому напрямі став КПК України 2012 року, який врахував рекомендації міжнародних інституцій у цьому напрямі. За чинним законодавством (ст. 176 КПК України) систему запобіжних заходів становлять: 1) особисте зобов'язання; 2) особиста порука; 3) застава; 4) домашній арешт; 5) тримання під вартою [20].

Наявність такої системи запобіжних заходів забезпечує можливість ситуативного підходу до їх застосування у практиці досудового слідства та судового розгляду кримінального провадження.

Система запобіжних заходів, закріплена у законі, та можливість їх вибору дає змогу застосовувати найбільш ефективні з них з урахуванням тяжкості вчиненого злочину, особистості обвинуваченого чи підозрюваного та інших обставин. У процесуальній літературі запобіжні заходи часто класифікують залежно від поширеності дії на тих чи інших суб'єктів, щодо яких їх може бути застосовано.

Запобіжні заходи умовно можуть бути поділені на:

1. Загальні – ті, що можуть застосовуватись до будь-яких учасників процесу (взяття під варту, особиста порука, застава);

2. Спеціальні – ті, що застосовуються лише до певних категорій підозрюваних, обвинувачених (віддання неповнолітнього під нагляд батьків, опікунів, піклувальників або адміністрації дитячої установи).

Така класифікація не розкриває сутності запобіжних заходів. Вона лише підкреслює особливості суб'єктів, щодо яких їх застосовують.

Зміст запобіжних заходів точніше відображає класифікація, в основу якої покладено ступінь тимчасового обмеження прав суб'єктів. За цією підставою розрізняють ізоляційні та неізоляційні запобіжні заходи. До першої групи належать затримання і взяття під варту та домашній арешт, до другої – всі інші.

Запобіжні заходи нерідко плутають з кримінальним покаранням. Вони мають спільні риси, але не є тотожними. Вони відрізняються за ознаками:

1. Запобіжний захід обирається щодо підозрюваного або обвинуваченого, які ще не визнані винними, але за умови, що доведено наявність в їх діях складу злочину. Покарання застосовується лише за вироком суду до особи, визнаної судом винною у вчиненні злочину.

2. Запобіжний захід має на меті створення належних і певних умов для здійснення правосуддя. У свою чергу покарання має за мету виправлення, перевиховання засудженого та кару за вчинене суспільно-небезпечне діяння.

3. Запобіжний захід – захід тимчасового примусу, обраний уповноваженим органом на різних стадіях процесу для того, щоб перешкодити спробам підозрюваного, обвинуваченого приховатися від слідства та суду, заважати справедливому правосуддю. Покарання – акт правосуддя. Воно призначається судом і застосовується до особи тільки за вироком суду.

4. Запобіжний захід завжди пов'язаний з тимчасовим обмеженням прав, у тому числі права на свободу і пересування підозрюваного або обвинуваченого. Покарання може бути і не пов'язано з обмеженням свободи пересування людини (штраф тощо).

Висновки. Таким чином, згідно з еволюцією виникнення і застосування запобіжних заходів, не пов'язаних із позбавленням волі у кримінальному процесі України, можна зробити висновок, що дефініції та класифікація запобіжних заходів на сьогодні пройшли певний шлях у своєму розвитку і мають суто доктринальний характер, але у кримінальному процесуальному законі окремі питання чітко не визначені.

Отже, запобіжні заходи – це заходи тимчасового процесуального примусу, перелік яких чітко визначено у кримінальному процесуальному законі, що застосовуються до підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого з метою запобігти спробам ухилитися від слідства або

суду, перешкодити встановленню істини у кримінальному провадженні або продовжити злочинну діяльність, а також для забезпечення виконання процесуальних рішень.

Історичний шлях виникнення і розвитку неізоляційних запобіжних заходів характеризується постійною тенденцією до збільшення їх кількості, що сприяє більш індивідуалізованому підходу при застосуванні запобіжних заходів та виступає альтернативою триманню під вартою. Так, у чинному КПК України система неізоляційних запобіжних заходів у черговий раз ввбрала у себе нові види запобіжних заходів: особисте зобов'язання та застава.

Неізоляційними запобіжними заходами слід вважати різновид кримінальних процесуальних запобіжних заходів, не пов'язаних з тимчасовим відокремленням особи, якій інкримінується вчинення злочину (підозрюваного, обвинуваченого), від її звичайного суспільного середовища (без позбавлення можливості контакту з іншими) та призначених для забезпечення її належної поведінки у кримінальному судочинстві.

Список використаних джерел:

1. Брайнин М.С. Меры процессуального принуждения в советском уголовном процессе / М.С. Брайнин. – Свердловск, 1953. – 89 с.
2. Давыдов П.М. Применение мер процессуального принуждения по Основам уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик / П.М. Давыдов. – Свердловск, 1961. – 118 с.
3. Еникеев З.Д. Применение мер пресечения по уголовным делам (в стадии предварительного расследования) / З.Д. Еникеев. – Уфа, 1988. – 84 с.
4. Михайлов В.А. Меры пресечения в российском уголовном процессе / В.А. Михайлов. – Москва : Право и Закон, 1996. – 304 с.
5. Рожкова В.В. Застосування заходів процесуального примусу, пов'язаних з ізоляцією особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.В. Рожкова. – Київ, 2002. – 190 с.
6. Лобойко Л.Н. Уголовно-процессуальное право. Учебное пособие : [курс лекций] / Л.Н. Лобойко. – Харьков : Одиссей, 2007. – 672 с.
7. Шевчук С.В. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С.В. Шевчук. – 2-ге вид., випр. – Київ : Реферат, 2007. – 848 с.
8. Король Иоанн. Великая Хартия Вольностей / Перевод проф. Д.М. Петрушевского воспроизведен по изданию: Д.М. Петрушевский. Великая Хартия вольностей и конституционная борьба в английском обществе во второй половине XIII века. – М. : Изд. М. и С. Сабашниковых, 1915 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.many-books.org/auth/1/book/11685/_bez_avtora/korol_ioann_velikaya_hartiya_volnostey/read
9. Скворцов В.В. К истории формирования концепции залога в Российском праве / В.В. Скворцов. – Москва : Вестник Московского университета, 2001. – Сер. 11. Право. – № 4. – С. 96-98.
10. Тихомиров М.Н. Пособие для изучения Русской Правды / М.Н. Тихомиров ; под ред. профессора Б.А. Рыбакова. – Москва: Издательство Московского университета, 1953. – 192 с.
11. Абасов Г.Г. Кримінальне судочинство України в період автономії Гетьманщини: історико-правовий аналіз (II пол. XVII-XVIII ст.) / Г.Г. Абасов // Матеріали VII звітної науково-практичної конференції науково-педагогічних працівників, курсантів і студентів Кримського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ : у 2-х ч. – Сімферополь : Ельня, 2005. – Ч. 2. – 260 с.
12. Уставъ уголовного судопроизводства. Изд. XII-е (Св. зак. 1867 г. Т. XV). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1103>
13. Декрет про суд от 22 ноября 1917 года. Декреты советской власти. – Том 1 (25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г.). – Москва: Гос. изд. полит. лит-ры, 1957. – 626 с.
14. Петрухин И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе / И.Л. Петрухин. – Москва: Наука, 1989. – 256 с.
15. Уголовно-процессуальный кодекс УССР. Сборник узаконений УССР, 1922. – № 41. – 712 с.
16. Вышинский А.Я. Курс уголовного процесса / В.Я. Вышинский. – Москва: Юридическое издательство наркомюста РСФСР, 1927. – 222 с.
17. Уголовно-процессуальный кодекс УССР. Официальное издание в редакции 1927 года. – Харьков: Юридическое издательство наркомюста УССР, 1927. 126 с.
18. Кримінально-процесуальний кодекс Української РСР. Науково-практичний коментар. – Київ : Видавництво політичної літератури України, 1968. 400 с.
19. Кримінально-процесуальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] / за заг. ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. – 3-ге вид. – Київ : Юрисконсульт, 2006. – 890 с.
20. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page7>

УДК 343.985:343

ПОЛЯРУШ А.В.

СУБ'ЄКТИ ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАТЬ У РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ

У статті розглянуто поняття «використання спеціальних знань», «застосування спеціальних знань», наведено суб'єктів, які використовують та застосовують спеціальні знання у розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом підакцизних товарів. Особлива увага приділена слідчому як основному суб'єкту використання спеціальних знань у розслідуванні розглядуваних злочинів.

Ключові слова: використання спеціальних знань, застосування спеціальних знань, слідчий, прокурор, спеціаліст, експерт.

В статье рассмотрено понятие «использование специальных знаний», «применение специальных знаний», приведены субъекты, использующие и применяющие специальные знания в расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом подакцизных товаров. Особое внимание уделено следователю как основному субъекту использования специальных знаний в расследовании рассматриваемых преступлений.

Ключевые слова: использование специальных знаний, применение специальных знаний, следователь, прокурор, специалист, эксперт.

The article discusses the concept of „use of specialized knowledge”, „application of special knowledge” are actors who use and apply expertise in investigating crimes related to illegal circulation of excisable goods. Special attention is given to the investigator as the main subject of the use of special knowledge in the investigation of crimes under consideration.

Key words: use of special knowledge, application expertise, investigator, prosecutor, expert, expert.

Вступ. У розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом підакцизних товарів часто виникає необхідність у використанні спеціальних знань. Однак у криміналістичній літературі точаться дискусії щодо суб'єктів використання таких знань. Деякі вчені стверджують, що слідчий має власні спеціальні знання і таке інше. Однак це неприпустимо, слід дотримуватися однозначності понять, адже така плутанина вносить смуту не лише у термінологічний апарат криміналістики, але й під час розслідування кримінальних проваджень.

Постановка проблеми. Щоб запобігти плутанині, слід розібратися у поняттях та визначити суб'єктів використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом підакцизних товарів.

Отже, **метою статті** є з'ясування суб'єктів використання спеціальних знань у розслідуваннях злочинів, пов'язаних з незаконним обігом підакцизних товарів.

Означеними вище питаннями займалися багато вчених-криміналістів, процесуалістів, зокрема слід назвати таких: Є.М. Блажівський, О.В. Іванова, А.В. Іщенко, В.Ф. Волобуєв, В.В. Коваленко, І.М. Козьяков, В.В. Лисенко, Е.Р. Росинська, О.М. Толочко, І.В. Пиріг, Ю.М. Черноус, Н.Ю. Шведова та багато інших.

Результати дослідження. Використання спеціальних знань у розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом підакцизних товарів, вкрай необхідне. Насамперед слід розібратися у колі осіб, які мають право їх використовувати. У криміналістичній літературі можна зустріти термін «суб'єкти використання» та «суб'єкт застосування» спеціальних знань у розслідуванні злочинів.

© ПОЛЯРУШ А.В. – здобувач кафедри криміналістики та судової медицини (Національна академія внутрішніх справ)

Звернемося до тлумачення таких термінів у словниках української мови. Проаналізувавши низку словників, ми дійшли висновку, що застосувати та використати – це слова нетотожні. Ось, наприклад, у трьох тлумачних словниках української мови «застосовувати» тлумачиться у двох значеннях: 1) використовувати що-небудь, запроваджувати в ужиток; 2) пристосовуватися до чого-небудь. А «використовувати» означає застосовувати, вживати що-небудь з користю, користуватися чимось [1, с. 332; 2, с. 97, 331]. Як видно з наведеного, «застосування» (рос. «применить») спеціальних знань здійснюється спеціалістом хіміком у процесі проведення судово-хімічної експертизи, або відібранні зразків тощо, а «використання» (рос. «использовать») спеціальних знань здійснюється слідчим та іншими учасниками процесу з певною користю, наприклад, слідчий призначає експертизу матеріалів, речовин та виробів з метою отримання висновку експертизи. Тому, краще відображає зміст розглядуваної у підрозділі проблеми все ж таки термін «використання» спеціальних знань, оскільки останній ширше і застосовується з користю у розслідуванні, сприяє одержанню речових доказів тощо.

Як правильно зазначає у своїй статті О.В. Іванова, посилаючись на Е.Р. Росинську, спеціальні знання можна використовувати як безпосередньо, так і опосередковано. У першому випадку – це робить особа, що ними володіє. У другому випадку – суб'єкти правозастосування використовують спеціальні знання опосередковано, через висновок експерта. Останні ж використовують результати діяльності спеціаліста. Завжди застосовують свої спеціальні знання спеціально уповноважені суб'єкти (експерт, спеціаліст, перекладач, педагог та інші). Правозастосовник у даному випадку використовує спеціальні знання таких суб'єктів [3, с. 169].

Також, О.В. Іванова виділила критерії розмежування використання спеціальних знань суб'єктами правозастосування і безпосереднього їх застосування особами, які ними володіють, зокрема такі:

1) суттєвим є те, що спеціальні знання експерта мають забезпечити об'єктивність проведеного дослідження та результати його оцінки при формуванні висновку, тобто висновок за результатами проведеного дослідження із застосуванням спеціальних знань;

2) наступним критерієм є філософське розуміння чуттєвого та раціонального. Тобто спеціальні знання обізнаних осіб відмежовуються від знань, отриманих у результаті особистісного. Так, слідчий, прокурор лише фіксує обстановку, що склалася на певний момент розслідування, а спеціаліст робить висновки, обґрунтовані спеціальними знаннями конкретної галузі;

3) однозначність сприймаючого факту. Наприклад, використання експерт-тесту для визначення наркотичного засобу, не дивлячись на наочність, не може бути здійснено слідчим, оскільки зміна кольору тестуючої речовини може бути викликана не лише наявністю наркотичного засобу, але і деякими іншими лікарськими препаратами [3, с. 170].

Аналізуючи наведені вище критерії, ми дійшли висновку, що слідчий, прокурор не є суб'єктами застосування спеціальних знань. Хоч і на перший погляд вони теж проводять збір криміналістично значущої інформації, однак їх сприйняття обстановки чи конкретних фактів ґрунтується на досвіді, а висновки (висунуті версії) потребують перевірки чи підкріплення доказами. Натомість, спеціаліст, сприймаючи певну обстановку чи інформацію, що міститься на різноманітних носіях (об'єктах), робить висновки, опираючись на знання конкретної галузі, які отримані під час навчання; робить висновки, засновані на здійсненні аналітичних досліджень, застосуванні спеціальних засобів та методів тощо.

Особливістю є те, що виявлені слідчим, прокурором сліди злочинів, пов'язаних з незаконним обігом підакцизних товарів самі собі не несуть доказової інформації, а потребують встановлення певних характеристик чи властивостей. Мається на увазі вміст спирту у вилученій рідині, кількісні показники вилучених нафтопродуктів, спосіб нанесення зображення на марках акцизного збору та інша криміналістично значуща інформація може бути встановлена лише особою, яка володіє спеціальними знаннями.

На нашу думку, суб'єктами використання спеціальних знань у різних формах все ж таки є слідчий, прокурор, суд, а от суб'єктами безпосереднього застосування спеціальних знань є спеціалісти, які володіють спеціальними знаннями конкретної галузі (це спеціалісти, експерти та інші особи, які володіють спеціальними знаннями у галузі науки, техніки, мистецтва та ремесла).

Про відмінність названих вище термінів пише В.В. Коваленко, аналізуючи думки вчених з цього приводу. Так, І.В. Пиріг вважає, що, як критерій відмежування цих термінів, треба ставити об'єкт, щодо якого проводяться дії. Якщо об'єкти не матеріальні (ідеальні), треба вживати термін «використання», а якщо матеріальні – «застосування». За визначенням С.І. Ожегова та Н.Ю. Шведової, застосувати – означає здійснити на ділі, на практиці. Використовувати – скористатися, ужити

з користю. Таким чином, застосовувати спеціальні знання можуть їх носії, а використовувати – суб'єкти доказування, які відповідно до свого процесуального статусу наділені таким правом [4, с. 76]. Ми погоджуємося з такою позицією вчених, тому розглянемо суб'єктів використання та застосування спеціальних знань у розслідуванні розглядуваної категорії злочинів.

Суб'єкти використання спеціальних знань – це суб'єкти доказування. Останніх умовно можна поділити на дві групи, а саме: 1) службові особи правоохоронних органів, які зобов'язані висувати версії, збирати, перевіряти, оцінювати й використовувати докази: слідчий, керівник органу досудового розслідування, оперативні й інші підрозділи правоохоронних органів, прокурор – відповідно до наданої компетентності; 2) зацікавлені особи – учасники кримінального провадження, які мають право брати участь у доказуванні: підозрюваний, обвинувачений, захисник, їх законний представник, потерпілий та інші суб'єкти, зацікавлені у результатах вирішення кримінального провадження [5, с. 25].

Перераховані вище групи суб'єктів доказування мають право використовувати спеціальні знання. Так, відповідно до ч. 2, 3 ст. 93 КПК України: 1) сторона обвинувачення здійснює збирання доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, проведення інших процесуальних дій, передбачених цим Кодексом; 2) сторона захисту, потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, здійснює збирання доказів шляхом витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, службових та фізичних осіб речей, копій документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій, актів перевірок; ініціювання проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших процесуальних дій, а також шляхом здійснення інших дій, які здатні забезпечити подання суду належних і допустимих доказів [6, с. 53].

Як справедливо з цього приводу зазначають вчені А.В. Іщенко, Ю.М. Черноус та інші, при розслідуванні кримінальних правопорушень використання спеціальних знань здійснюється шляхом: 1) залучення спеціалістів для участі у процесуальній та іншій діяльності; 2) проведення судових експертиз; 3) проведення різних перевірок, обстежень; 3) одержання довідок та консультацій у знаючих осіб; 4) витребування та використання документів, які складаються такими особами у ході їх службової діяльності; 5) допиту спеціалістів як свідків або судових експертів, якщо вони брали участь у проведенні судових експертиз. Йдеться про спеціалістів з числа: співробітників судово-експертних підрозділів усіх рівнів та різної відомчої приналежності; компетентних працівників контролюючих органів; представників інших практичних, а також наукових та педагогічних колективів, які володіють глибокими знаннями у своїх галузях діяльності; приватних осіб, що не входять до штату яких-небудь офіційних структур [7, с. 521].

Прикладом використання спеціальних знань у розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом піддакцизних товарів, є випадок, що стався на Одещині. Так, 04.05.2017 року співробітники податкової міліції ГУ ДФС у м. Києві спільно зі співробітниками СБУ вилучили в Одеській області велику партію спирту, загальною орієнтовною вартістю 3,6 млн гривень. У рамках розслідування кримінального провадження за ч. 3 ст. 204 КК України встановлено, що на території регіону здійснюється незаконне зберігання, збут та транспортування з метою збуту піддакцизних товарів. За результатами огляду вантажного транспортного засобу марки «DAF», який знаходився на території одного з колективних сільськогосподарських підприємств Одеської області, вилучено 24 тис. літрів прозорої рідини з характерним запахом спирту у пластикових бочках, орієнтовною вартістю 3,6 млн грн та автомобіль, вартістю більше ніж 560 тис. грн. [8].

Збір доказів або пошук фактичних даних поєднується зі здійсненням активних дій, спрямованих на їх отримання, шляхом: 1) приведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій (ч. 1 ст. 223, ч. 2 ст. 246 КПК України); 2) проведенні інших процесуальних дій, передбачених КПК України (наприклад, тимчасовий доступ до речей і документів (ст. 165 КПК України), тимчасове вилучення майна відповідно до ст. 167-168 КПК України); 3) витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, висновків експертів, висновків ревізій, актів перевірок та інших відомостей (ч. 2, 3 ст. 93 КПК України) [5, с. 27].

Сторона обвинувачення у розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом піддакцизних товарів, здійснює збір доказів шляхом проведення: слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, витребування різних відомостей, згаданих

вище. Весь цей комплекс дій може супроводжуватися залученням відповідних спеціалістів (ст. 71 КПК України), тобто використанням спеціальних знань.

Так, слідчий є суб'єктом використання спеціальних знань у розслідуванні розглядуваних злочинів. Він є ініціатором проведення слідчих (розшукових) дій із залученням спеціалістів відповідних галузей знань та ініціатором призначення відповідних судових експертиз. Вимоги до проведення слідчих (розшукових) дій, при яких можуть бути застосовані спеціальні знання, здійснюються відповідно до ст. 71, ч. 1 ст. 223, глав 20, 21 КПК України тощо.

Прикладом узгодженої роботи прокуратури та інших правоохоронних органів є діяльність у рамках проведення операції «Акциз-2017». Так, у Донецькій області співробітники податкової міліції спільно з прокуратурою та СБУ ліквідували виробництво фальсифікованого алкоголю та розкрили масштабну мережу по його реалізації. У результаті обшуків за місцями виготовлення, зберігання та реалізації фальсифікату було вилучено майже 160 тис. літрів алкогольного фальсифікату, 3,3 тис. літрів купажу фальсифікованих коньяку та горілки, 50 літрів спирту, понад 500 тис. грн готівкою, комп'ютерну техніку, а також сировину і обладнання, які використовувалися у незаконній діяльності. Загальна вартість вилучених підакцизних товарів становить 27,5 млн грн [9].

Працівник оперативного підрозділу, що діє за дорученням також є суб'єктом використання спеціальних знань, оскільки він уповноважений здійснювати роботу слідчого за його ж дорученням. Наприклад, за перший квартал поточного року у рамках проведення операції «Акциз-2017» оперативними працівниками податкової міліції було вилучено з незаконного обігу понад 238 тис. літрів спирту та 548 тис. літрів алкогольних напоїв на загальну суму 119 млн. грн. За цей період припинено діяльність 40 незаконних виробництв алкогольних напоїв та розпочато 92 кримінальні провадження щодо незаконного обігу підакцизних товарів [10].

Щодо суб'єктів безпосереднього застосування спеціальних знань під час розслідування незаконного обігу підакцизних товарів, то це особи, які володіють спеціальними знаннями у галузі науки, техніки, мистецтва та ремесла, які залучаються з метою збору та дослідження криміналістично значущої інформації (спеціалісти, експерти, бухгалтери, ревізори, електрики, фахівці паливно-мастильних матеріалів та інші).

Висновки. Отже, існує суттєва різниця між суб'єктами використання та застосування спеціальних знань у розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом підакцизних товарів. Серед усіх видів суб'єктів використання спеціальних знань головне місце належить слідчому, який проводить слідчі (розшукові) дії та здійснює інші процесуальні дії, спрямовані на збір доказової інформації. Оскільки слідчий не володіє спеціальними знаннями конкретної галузі, науки, техніки, то для встановлення певних фактів за допомогою таких знань він і залучає відповідних осіб, які володіють спеціальними знаннями (спеціалістів, експертів, бухгалтерів, ревізорів, електриків тощо).

Список використаних джерел:

1. Словник української мови (Академічний тлумачний словник 1970–1980) : в 11 томах / укладачі: В. Яременко, О. Сліпущко. – Вид 2-ге, виправлене. – Т. 3, 1972. – с. 332; С. 214, 726 Новий словник української мови: Т.1 «А-К». – К. : АКОНТИ, 2005. – 1446 с.
2. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпін'я : Перун, 2002. – 1440 с.
3. Иванова Е.В. Понятие и содержание специальных знаний, используемых при расследовании преступлений, связанных с опасными для здоровья веществами / Е.В. Иванова // Серия Философия. Социология. Право. 2013. – № 23 (166). – Вып. 26. – С. 164-176.
4. Коваленко В.В. Застосування науково-технічних засобів спеціалістами при проведенні слідчих дій : [монографія] / В.В. Коваленко ; Луган. держ. університет внутрішніх справ – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. – 208 с.
5. Актуальні питання кримінального процесу України : [навч. посіб.] / [Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, О.М. Толочко, С.С. Мірошніченко, Г.П. Власова та ін.] ; за заг. ред. Є.М. Блажівського. – К. : Національна академія прокуратури України ; Центр учбової літератури, 2013. – 304 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1 квітня 2013 р. – К. : ПАЛІВОДА А.В., 2013. – 328 с. – (Кодекси України).
7. Криміналістика : [підручник] / [В.В. Пясковський, Ю.М. Черноус, А.В. Іщенко, О.О. Алексеев та ін.]. – К. : Центр учбової літератури, 2015. – 704 с.
8. На Одещині із незаконного обігу вилучено партію спирту вартістю 3,6 млн. грн. : Державна фіскальна служба України: Офіційний портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/operativni-novini/295100.html>.

9. На Донеччині викрито масштабну схему виробництва та реалізації фальсифікованого алкоголю. Вилучено ТМЦ на 27,5 млн. грн. : Прес-служба ДФС (21.03.2017) : Державна фіскальна служба України: Офіційний портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/operativni-novini/290075.html>.

10. Сергій Білан: З початку року співробітниками податкової міліції вилучили з незаконного обігу спирту і алкоголю більш, ніж на 119 млн. грн. : Прес-служба ДФС (03.04.2017) : Державна фіскальна служба України: Офіційний портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/291538.html>

УДК 343.133.3

СИЙПЛОКІ М.В.

ПОВЕРНЕННЯ ОБВИНУВАЛЬНОГО АКТА ПРОКУРОРУ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті досліджуються правові підстави повернення обвинувального акту прокурору на стадії підготовчого судового засідання. Розглядаються також проблемні питання, що виникають у зв'язку з поверненням обвинувального акту прокурору. Визначаються шляхи їх вирішення та на підставі цього розкривається значення інституту повернення обвинувального акту прокурору.

Ключові слова: обвинувальний акт, підготовче судове засідання, форми закінчення досудового розслідування, захисник, клопотання, прокурор, слідчі (розшукові) дії, ухвала суду про призначення судового розгляду, ухвала про повернення обвинувального акту прокурору.

В статье исследуются правовые основания возвращения обвинительного акта прокурору на стадии подготовительного судебного заседания. Рассматриваются также проблемные вопросы, возникающие в связи с возвращением обвинительного акта прокурору. Определяются пути их решения и на основании этого раскрывается значение института возвращения обвинительного акта прокурору.

Ключевые слова: обвинительный акт, подготовительное судебное заседание, формы окончания предварительного расследования, защитник, ходатайство, прокурор, следственные (розыскные) действия, определение суда о назначении судебного разбирательства, решение о возвращении обвинительного акта прокурору.

The article is devoted the legal grounds of the indictment returning to the prosecutor at the stage of the preparatory trial. The author analyzes the problems connected with the indictment to the prosecutor returning. The ways of its solution are determined and on the basis of its discloses the importance of the indictment returning to the prosecutor institute is revealed.

Key words: accusatory act, preparatory pre-trial investigation forms, defense counsel, petition, prosecutor, investigators (wanted) actions, court ruling on the appointment of the trial, indictment to the prosecutor returning decision.

Вступ. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [1, с. 3], яка прагне зберегти та вдосконалити свою правову систему. Вона робить поступові кроки по реформуванню національного законодавства, імплементуючи у нього норми права європейських держав. Першим таким кроком було проведення реформи кримінальної юстиції, що передбачало прийняття у 2012 році нового Кримінального процесуального кодексу України.

© СИЙПЛОКІ М.В. – кандидат юридичних наук, доцент, адвокат, доцент кафедри кримінального права та процесу (Ужгородський національний університет)

Завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності у міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [2, с. 5].

Отже, одними з основних інститутів кримінального судочинства є: інститут повідомлення особи про підозру (притягнення до кримінальної відповідальності); інститут зміни обвинувачення та часткова відмова від підтримання державного обвинувачення у суді; інститут обвинувального та оправдального вироку. Крім того, наявність у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) механізму судового захисту змушує сторони провадження чітко дотримуватися вимог та принципів кримінального процесуального законодавства.

Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 314 КПК України, суд має право повернути обвинувальний акт, якщо не відповідає вимогам КПК України. Однак у КПК України відсутня чітка регламентація процедури його повернення, також не визначено коло осіб, які мають право заявляти відповідне клопотання. Навіть більше, згідно з ч. 1 ст. 337 КПК України, судовий розгляд проводиться у межах висунутого обвинувачення відповідно до обвинувального акту. Тому питання щодо підстави повернення обвинувального акту прокурору за клопотанням сторони захисту є актуальним і таким, що потребує вирішення.

Постановка завдання. Закінчення досудового розслідування складанням обвинувального акту, основні проблеми, які виникають при цьому були предметом дослідження таких науковців, як Т.В. Варфоломєєва, Ю.М. Грошовий, Ю.О. Грішин, Л.М. Давиденко, В.С. Зеленецький, Я.В. Замкова, М.В. Лотоцький, В.Т. Маляренко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, М.С. Строгович, О.О. Торбас та інші.

Безперечно, роботи цих науковців мають значну наукову і практичну цінність. У них розглянуто багато теоретичних і практичних питань щодо закінчення досудового розслідування складанням обвинувального акту. Разом з тим, багато аспектів досліджуваної проблеми, як і раніше, залишаються дискусійними і вирішуються суперечливо. Це пояснюється як мінливістю нашого національного законодавства, так і появою нових, заслуговуючих на увагу, наукових розробок.

Тому **метою** нашого дослідження є вирішення проблемних питань, які виникають під час повернення обвинувального акту прокурору.

Результати дослідження. З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 року (далі – КПК), було скасовано інститут додаткового розслідування¹, натомість набув чинності інститут повернення судом обвинувального акту прокурору (п. 3 ч. 3 ст. 314 КПК України). На відміну від повернення обвинувального акту, інститут додаткового розслідування передбачав проведення додаткових слідчих дій для отримання нових (додаткових) доказів обвинувачення у справі або для кваліфікації дій обвинуваченого за іншими, можливо, додатковими статтями Кримінального кодексу (далі – КК) України тощо. Іншими словами, інститут повернення кримінальної справи на додаткове розслідування сприяв стороні обвинувачення у затягуванні досудового слідства, у незаконному тривалому утриманні обвинувачених (підозрюваних) у слідчих ізоляторах та в уникненні слідчого, прокурора чи іншої уповноваженої на те законом особи від кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 372 КК України (притягнення свідомо невинного до кримінальної відповідальності).

Однак разом з негативними положеннями Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року (далі – КПК України 1960) містив такі положення, які заслуговують на увагу. Ми вважаємо, що позитивною відмінністю обвинувального висновку від обвинувального акту за їх змістом та формою є те, що перший процесуальний документ складався з двох частин – описової та резолютивної. При посилянні на докази, що були зібрані у справі, у тому числі і показання свідків, потерпілих та обвинувачених, які були отримані під час досудового слідства у відповідності до положень КПК України 1960, та які також вважалися доказами у справі, обов'язково викладався їх короткий основний зміст стосовно обставин справи та зазначалися відповідні аркуші справи. Такий процесуальний акт дійсно підбивав підсумки досудового слідства на підставі

¹ У відповідності до ст. 281 Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року повернення справи на додаткове розслідування з мотивів неповноти або неправильності досудового слідства може мати місце лише тоді, коли ця неповнота або неправильність не може бути усунута у судовому засіданні. Якщо виникне питання про повернення справи на додаткове розслідування, суд, вислухавши думку прокурора та інших учасників судового розгляду, вирішує це питання мотивованою ухвалою, а суддя – постановою у нарадчій кімнаті. Після додаткового розслідування справа направляється до суду у загальному порядку. На ухвалу, постанову протягом семи діб з дня її винесення сторони можуть подати апеляції до апеляційного суду.

зібраних доказів. Він містив у собі не тільки перелік процесуальних дій та рішень, а і їх зміст та аналіз. Він давав можливість слідчому, прокурору, захиснику, судді та суду швидко та зручно орієнтуватися в обставинах та доказах у будь-якій кримінальній справі.

Обвинувачення – це твердження про вчинення певною особою дії, передбаченої законом України про кримінальну відповідальність, висунуте у порядку, встановленому цим Кодексом (п. 13. ч. 1 ст. 3 КПК України).

Обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування. Обвинувальний акт повинен відповідати вимогам, передбаченим у ст. 291 цього Кодексу (ч. 4 ст. 110 КПК України). У цьому контексті, як будь-яке процесуальне рішення у кримінальному провадженні, обвинувальний акт повинен бути законним та обґрунтованим, повним та неупередженим.

У кримінальній процесуальній науці при аналізі сутності обвинувального акту даються різні його визначення. Так, А.С. Коблікова вважає, що обвинувальний висновок – це процесуальний документ, в якому підводиться висновок попереднього розслідування, якого дійшов слідчий на основі всебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин справи [3, с. 228]. Іншу позицію висловлює М.С. Строгович, який звертає увагу на те, що обвинувальний висновок – процесуальний акт, який завершує попереднє розслідування та формулює його висновки, на основі яких суд вирішує долю підозрюваного [4, с. 157].

На думку О.О. Торбаса, обвинувальний акт – це обов'язково правовий акт уповноваженої на те особи (слідчого чи прокурора), в якому на основі висновків за результатами проведеного досудового розслідування описується подія кримінального правопорушення, надається правова кваліфікація діяння особи, яка вчинила відповідне правопорушення, а також вказуються інші обставини, передбачені кримінальним процесуальним законодавством. Обвинувальний акт, як і будь-який інший процесуальний документ, повинен відповідати певним вимогам, які висувуються до нього у чинному КПК [5, с. 113].

Отже, обвинувальний акт повинен відповідати вимогам ст. 291 КПК України, тобто він має містити такі відомості: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; анкетні відомості обвинувачених; анкетні дані потерпілих; виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, які прокурор вважає встановленими, правову кваліфікацію кримінального правопорушення з посиланням на положення закону і статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність та формулювання обвинувачення; обставини, які обтяжують чи пом'якшують покарання; розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; підстави застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичної особи, які прокурор вважає встановленими.

До обвинувального акту додається реєстр матеріалів досудового розслідування, цивільний позов, розписка про отримання підозрюваним копії відповідних процесуальних документів, розписка цивільного відповідача щодо отримання ним копії цивільного позову, довідка про юридичну особу, щодо якої здійснюється провадження.

Разом з тим, обвинувальний акт не містить зміст та аналіз процесуальних дій та рішень, які у ньому зазначені, згідно з реєстром матеріалів досудового розслідування, що до нього приєднується.

З цього приводу, ми погоджуємось з правовою позицією Я.В. Замкова, яка вважає, що таке положення значно ускладнює професійну діяльність захисників, котрі вступили до процесу на стадії підготовчого судового засідання. Після ознайомлення тільки з реєстром матеріалів досудового розслідування та обвинувальним актом захисник не може сформулювати об'єктивну думку щодо допустимості доказів, отриманих під час досудового розслідування, а отже, не може побудувати ефективну лінію захисту [6, с. 162-164].

Вирішити цю проблему, ми вважаємо, можливо шляхом внесення доповнень до ст. 290, 314 КПК України, які би давали право судді на стадії підготовчого провадження за клопотанням захисника, який щойно вступив у провадження в інтересах обвинуваченого, виносити ухвалу про зобов'язання прокурора відкрити матеріали провадження захиснику та особі, інтереси якої він представляє.

Вказані проблемні питання тісно пов'язані з інститутом повернення обвинувального акту прокурору. Так, єдиною підставою для такого повернення є його невідповідність вимогам, передбаченим у ст. 291 КПК України (п. 3 ч. 3 ст. 314 КПК України), які не містять проведення будь-яких слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) або інших процесуальних дій.

На цьому акцентується увага і в Інформаційному листі Верховного Суду України «Про порядок здійснення підготовчого судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» від 03.10.2012 №223-1430/0/4-12, де зазначено, що проведення будь-яких слідчих або інших процесуальних дій, окрім тих, що зазначені в ухвалі про повернення обвинувачення

вального акту, заборонено [7]. Отже, метою повернення обвинувального акту є його приведення у відповідність до вимог положень ст. 291 КПК України.

З цього приводу деякі вчені, практики також категоричні у тому, що в ухвалі про повернення обвинувального акту не можуть міститися вказівки на проведення слідчих (розшукових) дій, а усунення недоліків може відбуватися виключно на підставі аналізу вже проведених заходів [6, 8].

З вказаними твердженнями можна погодитися за умови, що вони стосуються тільки сторони обвинувачення, оскільки обвинувальний акт складається слідчим або прокурором, які мають всі необхідні процесуальні засоби та механізм для задоволення свого обвинувального інтересу. При цьому інтерес сторони захисту може бути обмеженим, проігнорованим і таке інше. Так, наприклад, військова прокуратура Ужгородського гарнізону Західного регіону України під час розслідування кримінального провадження щодо гр. У. за ознаками злочинів, передбачених ч. 4 ст. 407, ч. 3 ст. 408 КК України на стадії досудового розслідування умисно проігнорувала клопотання захисту про тимчасовий доступ до речей і документів, заявлене адвокатом до слідчого судді Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області з метою отримання доказів невинуватості гр. У. в інкримінованих йому злочинах. Дане клопотання вже було на розгляді у слідчого судді у той час, коли військовий прокурор, проігнорувавши його та не врахувавши докази сторони захисту, виконав вимоги ст. 290 КПК України та направив обвинувальний акт з реєстром матеріалів досудового розслідування до Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області. Надалі стороною захисту були отримані докази на підставі ухвали слідчого судді Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 28 березня 2017 року, які за своїм змістом спростовують вину гр. У. у скоєнні ним злочинів, передбачених ч. 4 ст. 407, ч. 3 ст. 408 КК України [9].

За таких обставин, складений обвинувальний акт не враховує докази сторони захисту, а отже він є упередженим, необґрунтованим та незаконним. Його зміст не відображає об'єктивних фактичних обставин та належну правову кваліфікацію кримінальних правопорушень (злочинів).

Водночас чинні нормативно правові акти констатують, що прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті обставини, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень (ч. 2 ст. 9 КПК України).

Висновки. Інститут повернення обвинувального акту прокурору на стадії підготовчого провадження потребує вдосконалення, зокрема щодо визначення можливості проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, які не були виконані під час досудового розслідування з причин порушення права особи на захист, виключно в інтересах такої особи для встановлення обставин або перевірки обставин, які мають істотне значення для кримінального провадження після винесення відповідної ухвали суду.

Список використаних джерел:

1. Конституція України ; Про Державний Гімн України : Закон України. – К. : Скіф, 2007. – 48 с.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України. – С. : ВВП Notis, 2017. – 328 с.
3. Учебник уголовного процесса / под ред. А.С. Кобликова. – М. : Спарка, 1995. – 382 с.
4. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М. : Наука, 1970. – Т. 2. – 616 с.
5. Торбас О.О. Форми закінчення досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України : [монографія] / О.О. Торбас. – Одеса : Юридична література, 2015. – 168 с.
6. Замкова Я.В. Деякі питання підстав повернення обвинувального акту / Я.В. Замкова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2016. – № 19.
7. Інформаційний лист про порядок здійснення підготовчого судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України від 03.10.2012 р. // Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/informacijni_listi.html.
8. Легких К.В. Використання недоліків обвинувального акту стороною захисту. Обвинувальний акт як форма кримінального позову / К.В. Легких. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bnc.in.ua/publikatsiji/inshi-publikatsiji/430-vikoristannya-nedolikiv-obvinuvalnogo-akta-storonoyu-zakhistu-obvinuvalnij-akt-yak-forma-kriminalnogo-pozovu.html>.
9. Ухвала Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 21 квітня 2017 р. // Єдиний державний реєстру судових рішень. – Кримінальна справа №308/1641/17.

УДК 343.343.5

ФОКІН Я.Ф.

КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСОБИ, ЯКА УХИЛИЛАСЯ ВІД ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СТРОКОВОЇ СЛУЖБИ ТА МОБІЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню даних про особу злочинця як елемента криміналістичної характеристики ухилення від проходження військової строкової служби та мобілізації. Автор здійснив спробу визначити основні риси, притаманні злочинцю, який вчиняє злочин, передбачений статтями 335 та 336 Кримінального кодексу України. Основна увага приділяється криміналістичній характеристиці чотирьох груп ухильників від військового обов'язку.

Ключові слова: криміналістична характеристика злочинів, особа злочинця, мобілізація, ухилення від призову, призовник, військовий обов'язок.

Статья посвящена исследованию данных о личности преступника как элемента криминалистической характеристики уклонения от прохождения военной срочной службы и мобилизации. Автор делает попытку определить основные черты, присущие преступнику, который совершает преступление, предусмотренное статьями 335 и 336 Уголовного кодекса Украины. Основное внимание уделяется криминалистической характеристике четырех групп уклонистов от воинского долга.

Ключевые слова: криминалистическая характеристика преступлений, личность преступника, мобилизация, уклонение от призыва, призывник, воинский долг.

The article is devoted to the investigation of data on the identity of the criminal as an element of the criminalistics characteristics of evasion from military service and mobilization. The author makes an attempt to identify the main features inherent in the criminal who commits the crime provided for in articles 335 and 336 of the Criminal Code of Ukraine. The main attention is paid to the forensic characteristics of four groups of deviators from military duty.

Key words: forensic characteristics of crimes, criminal identity, mobilization, evasion of conscription, conscript, military duty.

Вступ. Останнім часом у зв'язку з погіршенням економічного й соціального стану населення та напруженої ситуації на сході країни збільшилася кількість випадків ухилення призовників від проходження військової строкової служби та мобілізації. Вказана тенденція потребує розроблення ефективної методики розслідування злочину, передбаченого ст. 335 та 336 Кримінального кодексу України (далі – КК України). У криміналістиці до характеристики злочину входить велика кількість елементів. Однак основним елементом криміналістичної характеристики будь-якого злочину є дані про особу, яка його вчинила, оскільки жодне кримінальне правопорушення не може бути здійснене за відсутності людини, яка здійснив злочинну діяльність.

Одним з елементів криміналістичної характеристики злочинів, вчинених за ст. 335 та 336 Кримінального кодексу України є особа злочинця. Особа злочинця – це особистість людини, яка винно вчинила суспільно небезпечне діяння, заборонене законом під погрозою кримінальної відповідальності. Специфічні риси, що її характеризують, знаходять свій прояв насамперед у поведінці, яка передувє вчиненню злочину. У досліджуваній категорії злочинів особа злочинця виступає свого роду носієм інтелектуальних завдань, що містять у собі безліч невідомих, які підлягають установленню. Злочинець не тільки моделює, а й уявляє подію в її нібито природному прояві, і тому, при її аналізі не завжди можна виявити і простежити ту помилку, яка порушує всю схему події.

Питаннями, пов'язаними з дослідженням криміналістичної характеристики злочину та її структурного елемента – даних про особу злочинця, займалися такі вчені, як Т.В. Авер'янова,

© ФОКІН Я.Ф. – аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики (Університет державної фіскальної служби України)

О.Я. Баєв, В.Ю. Шепітько, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, В.К. Гавло, П.С. Матишевський, В.Г. Гончаренко, А.В. Дулов, Є.П. Іщенко, Н.Т. Ведерников, О.Н. Колесніченко, В.О. Коновалова, В.Г. Лукашевич, П.С. Дагель, Г.А. Матусовський, М.В. Салтєвський, М.О. Селіванов, В.В. Тищенко, М.П. Яблоков та інші. Виявлення комплексу ознак особистості злочинця, як елемента криміналістичної характеристики злочинів, сприяє ефективному встановленню, розшуку, викриттю винного. Знання характеристики особистості злочинця допомагає при висуненні і перевірці версій, встановлення обставин, що сприяють вчиненню злочину.

Постановка завдання. Основна ціль дослідження вивчити особу, яка ухилилась від проходження військової строкової служби та мобілізації як елемента криміналістичної характеристики кримінального правопорушення, передбаченого ст. 335 та 336 Кримінального Кодексу України. Крім цього, зробити криміналістичну характеристику основних груп «ухильників».

Результати дослідження. Окремі автори вказують на вплив результатів вивчення особистості злочинця щодо окремих елементів розслідування. Я ж вважаю, що при наявності достатньої і якісної інформації про особу, що вчинила суспільно небезпечне діяння, у цілому збільшується ймовірність встановлення істини у кримінальному процесі (слідчий здатний прогнозувати виникнення будь-якої слідчої ситуації, профілактика окремого виду злочинів стає результативнішою і т.д.).

У філософському енциклопедичному словнику слово «особистість» визначається наступним чином: «1) людський індивід як суб'єкт відносин і свідомої діяльності, або 2) стійка система соціально значущих рис, що характеризують індивіда як члена того чи іншого суспільства або спільноти» [1, с. 196]. Криміналістичний погляд на тлумачення цього терміну більш ґрунтовний, як зазначав П.С. Матишевський, поняття «особи злочинця» охоплює широке коло соціально значущих властивостей (ознак) особи (соціально-демографічні, морально-психологічні, психофізичні), тобто комплекс його ознак: особисті властивості, його зв'язки й стосунки з іншими людьми, його моральний і духовний світ, індивідуальні особливості, його життєві установки. [2, с. 35].

Р.С. Белкін вказував на те, що якщо підсумувати якості особистості, що є об'єктом дослідження кримінології, судової психології, наук кримінального і кримінального процесуального права, то на долю криміналістики залишаться дослідження таких відомостей:

а) соматичних і психофізичних властивостей особи, дані про які використовуються з метою розшуку й ідентифікації;

б) психофізичних властивостей особи, що визначаються й проявляються у способі вчинення злочину;

в) методики вивчення особи учасників процесу слідчим і судом, тобто методів і правил вивчення особи у практичних цілях кримінального судового провадження [3, с. 34-35].

Криміналістами розроблено стратегії виявлення даних властивостей, які у наслідку проєктуються на приватні характеристики особистості злочинця.

П.С. Дагель виділяє три групи обставин, що характеризують сукупну особистість злочинця: 1) обставини, що знайшли своє вираження у поведінці злочинця, що передують вчиненню злочину; 2) обставини, безпосередньо пов'язані з вчиненням злочину; 3) обставини, що характеризують психологічні, біологічні та психічні властивості особистості [4, с. 48].

Проте Н.Т. Ведерников зазначає, що змістовна сторона ознак особистості злочинця, як елемента криміналістичної характеристики злочину складається з соціально-демографічних, біологічних, психологічних його властивостей, які виділяють його з навколишнього світу [5, с. 11-16]. Він пропонує таку класифікацію відомостей про особу, яка вчинила злочин: 1. Біографічні дані; 2. Зведення про матеріальне становище; 3. Відомості про стан здоров'я та психологічні особливості винного; 4. Суспільно-виробнича характеристика; 5. Суспільно-політична характеристика; 6. Суспільно-побутова характеристика; 7. Ставлення винного до скоєного і поведінку у ході слідства.

Посперечатися з вищенаведеними рекомендаціями щодо вивчення особистості злочинця важко. Вони дійсно у достатньому обсязі відображають групу відомостей, необхідну для повного, всебічного і об'єктивного розслідування кримінальної справи. Однак деякі пункти викликають сумнів. Наприклад, інформація про суспільно-політичне життя особи, яка вчинила злочин, мені представляється показаною до встановлення лише в окремо взятих випадках (зокрема при перешкоджанні здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача – ст. 157 КК України). Стосовно до всіх інших видів злочинів даний аспект з'ясувати не потрібно. З іншого боку, необхідно враховувати, що думка Н.Т. Ведерникова сформувалася у період домінуючої ролі однієї партії у державі, що зумовило включення обговорюваного пункту до переліку з ідеологічних міркувань.

Окремі автори конкретизують вищевказані положення, проте не вступають у полеміку з усталеною думкою. Я так само не бачу похибок у даних твердженнях, але вважаю за потрібне поглянути на питання з іншого боку.

При формуванні криміналістичного портрета злочинця, типового для здійснення окремої групи злочинів, враховуються особливості його особистості, характерні саме для даної категорії суспільно небезпечних діянь. Кримінальний та Кримінально процесуальний закони спочатку наказують працівникам правоохоронних органів встановлювати обов'язкові відомості про особу підозрюваного, обвинуваченого або підсудного.

Яких-небудь точних, універсальних рекомендацій щодо переліку відомостей, що встановлюються про злочинця, бути не може. У кожному конкретному випадку він унікальний. Можна говорити тільки про приблизне кліше, яке підходить для розслідування окремої групи суспільно небезпечних діянь.

Результати будь-якої злочинної діяльності містять сліди діяльності людини та інформують про його деякі особисті якості. Я згоден з такою точкою зору, оскільки саме сліди злочину дають нам єдину обґрунтовану можливість для побудови версій про особу, яка його вчинила. Цим же пояснюється відмінність у криміналістичному дослідженні особистості злочинця і кримінологічного дослідження, яке пізнає правопорушника як елемент соціально-правової реальності.

Розслідування злочинів, передбачених ст. 335 та 336 Кримінального кодексу України, має відмінну рису, яка полягає у тому, що інформація про особу, яка ухилилася від військової строкової служби та мобілізації достовірно відомі спочатку. Вона міститься в особовій справі призовника. Однак на місцях, крім нормативно визначених відомостей про призовників, співробітники військових комісаріатів намагаються проявити ініціативу і отримати додаткову інформацію про нього.

Так у «Положення про підготовку і проведення призову громадян України на строкову військову службу та прийняття призовників на військову службу за контрактом», затверджене Постановою Кабміну від 21 березня 2002 р. № 352, передбачає облікову картку призовника, у якій вказано стандартні відомості, які повинен заповнити призовник або мобілізований.

Проте, наприклад, на Львівщині місцева влада хоче знати всі таємниці про родичів тих, кого кличуть на військову службу. Батько одного з призовників був обурений анкетною під назвою «Довідка про сім'ю призовника», заповнення якої вимагають від юнака перед тим, як потрапити до військкомату, де треба вказати, щоб призовник розповів про національність, місце проживання і роботи, соціальний стан і стан здоров'я батьків, а також адресу і житлову площу батьківської квартири (азначивши «квадратуру» кухні і всіх кімнат), стан підсобного господарства. Крім того, хто, коли і за що з родичів був суджений, чи відбував покарання до суду. А ще – рік народження, місце проживання, роботи і посаду братів, сестер, дружини призовника.

Анкета запитує також: Чи «відбився» призов призовника в армію на матеріальному становищі сім'ї. Достовірність відомостей у довідці повинен засвідчити своїм підписом батько чи мати призовника [6].

По-перше, даний опитувальник приречений на брехливі відповіді призовників і об'єктивної інформації про їх особистість не дасть. По-друге, батьки призовників мають право ігнорувати питання, адресовані до них, оскільки законодавством України подібні обов'язки щодо них не передбачено.

Проте інформація про «ухильників» не піддається сумніву, не дивлячись на некоректність певних питань, оскільки виходить з офіційно встановлених фактів.

Осіб, які ухиляються від проходження військової строкової служби, можна охарактеризувати наступним чином. Це громадяни чоловічої статі у віці від 18 до 27 років, котрі перебувають чи зобов'язані перебувати на військовому обліку і не перебувають у запасі. При цьому вищевказані особи не повинні бути у відповідності з законами України звільнені від виконання військового обов'язку, призову на військову службу, мати відстрочку від призову на військову службу.

Також Збройні сили України оголосили, що у 2017 році на військову службу у ЗСУ будуть призиватися офіцери запасу, які закінчили військові кафедри вищих навчальних закладів, але раніше не служили. До призову підпадатимуть офіцери запасу віком до 43 років [7].

Крім цього, Верховна Рада України збільшила граничний вік військовозобов'язаних, які числяться у запасі та у зміні до закону «Про військовий обов'язок і військову службу». Відтак, військовозобов'язані у званнях рядового, сержантського і старшинського складу перебувають у запасі до 60 років (йдеться про «другий розряд» за віком, який раніше обмежувався 50 роками, перший – 35 роками). Для представників молодшого та старшого офіцерського складу граничний вік для «другого розряду» встановлено у 60 років, для вищого офіцерського складу він лишився на позначці 65 років.

Граничний вік перебування у запасі другого розряду є граничним віком перебування у запасі та у військовому резерві. Військовозобов'язані, які перебувають у запасі та мають військові звання рядового, сержантського і старшинського складу, поділяються на розряди за віком: перший розряд – до 35 років; другий відтепер – до 60 років. Особи офіцерського складу, які перебувають у запасі, також поділяються на два розряди за віком. Перший розряд: молодший офіцерський склад – до 45 років; старший офіцерський склад – майори (капітани 3 рангу) і підполковники (капітани 2 рангу) – до 50 років, а полковники (капітани 1 рангу) – до 55 років; вищий офіцерський склад – до 60 років [8].

Аналіз емпіричного матеріалу свідчить про те, що у 69% випадків «ухильниками» є міські жителі. 77% від загального числа осіб, які вчинили злочин, належать до вікової групи від 18 до 22 років. Переважно мають середню спеціальну освіту (32%). 66% виховувалися у неповній сім'ї. Не перебувають у шлюбі на момент скоєння злочину (91%).

Осіб, засуджених за ухилення від проходження військової строкової служби та мобілізації, умовно можна розділити на чотири основні групи.

Перша група (назвемо її маргінальною) – особи з неповних, неблагополучних, матеріально незабезпечених сімей. Найчастіше мають судимість. За підсумками проходження медичної комісії визнані «інтелектуально примітивними особистостями» (насилу читають, запам'ятовують інформацію, пишуть). Часто ніде не працюють і не навчаються. У 65% випадків проживають у сільській місцевості. Зазначені особи, як правило, мають маргінальні нахили (систематично вживають алкогольні напої, пробували вживати наркотичні засоби і т.д.). Їх бажання тривіальні. Вони не мають захоплень, прагнень до чого-небудь. Такі «ухильники» вчиняють злочин шляхом неявки до військового комісаріату (не діють). Мотиви ухилення – байдуже ставлення до своїх обов'язків. При провадженні досудового слідства часто не створюють конфліктної ситуації. Рідко користуються послугами адвоката. Дана група складає 32% від загального числа осіб, які ухиляються від проходження військової служби. Про існування альтернативної (невійськової) служби не знають, а якщо і знають, то не бажають обтяжувати себе вирішенням питань організації її проходження. Після затримання вину свою не заперечують, у ході допиту, на питання слідчого про мотиви ухилення чітких причин зазначити не можуть.

Друга група (назвемо її морально не стійкою) – особи з середньостатистичних сімей, що мають найчастіше середню освіту. Інтелектуально досить розвинені, працюють. Зазначені «ухильники» мають хобі, але не з області спорту. У 80% випадків проживають у міській місцевості. Як правило, з надмірною опікою батьків. Вчиняють злочин за мотивами страху перед «дідвищиною», стражданнями, які може принести служба в армії. Ухиляються від служби шляхом неявки до військового комісаріату за повісткою або просто ховаються у себе вдома, друзів або родичів від співробітників, які здійснюють їх розшук. Іноді намагаються незаконним способом (за допомогою введення в оману членів призовної комісії) отримати право на відстрочку від призову, звільнення від проходження служби або визнання непридатності до останньої. Однак роблять це елементарними вербальними методами. Можуть створити на слідстві конфліктну ситуацію. Послугами адвоката користуються у 50% випадків. Іноді домагаються права на проходження альтернативної цивільної служби, вважаючи, що це рівноцінно відстрочці. Складають 58% від загального числа «ухильників» в Україні. Своєї провини не визнають, на допитах пояснюють, що «в армії сьогодні служити страшно».

Третя група (назвемо її «золота молодь») – найбільш складна категорія осіб, які ухиляються від проходження військової або альтернативної цивільної служби. Це молоді люди із забезпечених сімей, які мають вищу освіту, зі споживчими цілями у житті. У 98% випадків проживають у міській місцевості. Представники цієї групи ухиляються від проходження військової строкової служби та мобілізації більш хитрими способами, що ускладнює діяльність слідчого по доведенню. Вони дають хабарі особам, здатним до сприяння у фальсифікації права на звільнення або відстрочку від проходження військової служби та мобілізації, підробляють документи, вводять в оману членів призовної комісії з тією ж метою. Майже завжди сприяють створенню у ході слідства конфліктної слідчої ситуації. У 99 випадках зі 100 користуються правом на захист. Порушення кримінальних справ з подібними фігурантами становить 10% від загальної кількості порушених справ за статтями 335 та 336 Кримінального кодексу України. Мають власні моральні цінності. Служити в армії вважають «на сьогодні не модним і не престижним».

До четвертої групи «ухильників» слід віднести так званий «випадковий» типаж. Вона цікава тим, що дані особи «втрачені», «забуті» військовими комісаріатами або халатно не враховані. Наприклад, особа була засуджена за певний злочин та достроково звільнена у призовному віці

19 років або мала відстрочку від призову на військову службу, однак аж до закінчення терміну давності за ухилення від призову на військову строкову службу чи мобілізацію жодного разу не викликався до військового комісаріату.

На жаль, злочини, що кваліфікуються за статтями 335 та 336 Кримінального кодексу України, вчинені даними особами залишаються не розкритими. Статистику щодо даних осіб встановити не представляється можливим, оскільки, як зазначалося, ця група має прихований характер.

В особливу групу слід виділити співучасників ухилення від проходження військової строкової служби або мобілізації, які лише у 4% випадків притягувалися до кримінальної відповідальності. До групи співучасників в ухиленні від проходження військової служби чи мобілізації, насамперед відносяться батьки, родичі та близькі «ухильників»; особи, які у зв'язку зі своїм посадовим становищем надають допомогу у скоєнні даного злочину (лікарі військово-лікарської комісії, працівники військового комісаріату і т.д.). Батьки, родичі і близькі «ухильників» стають посібниками з особистих, безкорисливих мотивів. Наприклад, мати призовника знає про ухилення сина від військової служби та не осуджує «ухильника», який переховується від групи розшуку. Мати, що приховує сина, знає, що йому приходили повістки з військового комісаріату. Проте, навіть після затримання не дивлячись на це, вона фігурує у кримінальній справі тільки як свідка, фактично будучи пособницею.

Особи, у зв'язку зі своїм посадовим становищем надають допомогу у скоєнні даного злочину, у більшості випадків, стають співучасниками ухилення від проходження від військової служби та мобілізації у зв'язку з корисливими мотивами.

Висновки. Отже, дані про особу злочинця як елемент криміналістичної характеристики ухилення від проходження військової строкової служби та мобілізації мають основоположне значення, оскільки вони є важливою інформаційною базою, яка надає можливість під час встановлення відповідних кореляційних зв'язків визначити інші невідомі елементи характеристики. Крім цього, наведено криміналістичну характеристику чотирьох основних груп осіб, які ухиляються від проходження військової строкової служби та мобілізації.

Тому вивчення криміналістичної характеристики особи – ухильника, надає можливість виявлення деяких закономірностей у поведінці обвинувачених під час слідства та у суді, що може бути використано слідчим при виборі тактики процесуальних і слідчих дій, а також для напряму розслідування по конкретній кримінальній справі.

Список використаних джерел:

1. Філософський енциклопедичний словник / Гол. ред Л.Ф. Іллічов, П.Н. Федосєєв, С.М. Ковальов О.Р. Панов. – М. : Радянська енциклопедія, 1983. – С. 314.
2. Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина : [підручник] / П.С. Матишевський. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 272 с.
3. Белкин Р.С. Курс криминалистики: Частные криминалистические теории : в 3 т. / Р.С. Белкин. – М. : Юристъ, 1997. – Т. 2. – 464 с.
4. Дагель П.С. Вчення про особу злочинця у радянському кримінальному праві / П.С. Дагель. – Владивосток : Далекосхідний державний університет, 1970. – С. 122.
5. Ведерников Н.Т. Особистість злочинця як елемент криміналістичної характеристики злочину / Н.Т. Ведерников // «Криміналістична характеристика злочинів». – М., 1984. – С. 6-11.
6. «Призовників на Львівщині «допитують» анкетами». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dailylviv.com>.
7. Офіційна заява начальника прес-служби Генштабу Владислава Селезньова // Офіційний веб сайт Міністерства оборони України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua>
8. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.56:342.3

ГУЦАЛЮК О.В.

**МІСЦЕ І РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
В СИСТЕМІ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ**

У статті сформовано та розкрито роль і місце адміністративного права в реформуванні судової влади, яке є провідним чинником у системі знань про сукупність правових норм, що регулюють відносини управлінського характеру в різних суспільних правовідносинах, які потребують правового регулювання та мають загальнонаукові завдання, а саме: виявлення, опис, пояснення процесів, явищ, закономірностей і формулювання на цьому ґрунті передбачень, прогнозів, рекомендацій щодо вдосконалення й розвитку судової системи України.

Ключові слова: влада, місце, реформування, роль, справедливість, суд, суддя.

В статье сформирована и раскрыта роль и место административного права в реформировании судебной власти, которое является ведущим фактором в системе знаний о совокупности правовых норм, регулирующих отношения управленческого характера в различных общественных правоотношениях, которые требуют правового регулирования и имеют общенаучные задачи, а именно: выявление, описание, объяснение процессов, явлений, закономерностей и формулирование на этой почве предположений, прогнозов, рекомендаций по совершенствованию и развитию судебной системы Украины.

Ключевые слова: власть, место, реформирование, роль, справедливость, суд, судья.

There was formulated the role of Administrative law in judiciary reformation. It is a leading approach in a system of knowledge of laws which regulate administrative relations in different social relations. Such kind of relationship needs law regulations and has general scientific tasks: detection, description, explanation of processes, phenomena, and on this bases formulating prescription, recommendation on improvement of judicial system of Ukraine.

Key words: power, place, reform, role, justice, court, judge.

Вступ. В Україні залишається актуальною проблема забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Даний аспект повинен бути врегульований за допомогою ефективного правового механізму вирішення юридичних суперечок, що можливо тільки за допомогою судової гілки влади.

Провідне місце в системі судової влади займають місцеві суди, в більшості випадків вони є судами першої інстанції, в яких розглядається більша частина судових справ різного юридичної природи (адміністративних, господарських, кримінальних, проваджень у справах про адміністративні правопорушення).

На конституційному рівні гарантії забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб в системі судової влади прописані слушно. Так, згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) [1]. Проте, як показують результати опитування, проведеного ГО «Відкрита Україна» з метою визначення рівня довіри до судової влади, тільки 14% опитаних

повністю довіряють судові владі, а 32% не довіряють [2]. Такий стан речей зумовлений низкою чинників, вагомим із яких є те, що конституційні норми не знайшли свого вдалого уточнення і розвитку в нормах адміністративного права до моменту їх правозастосування.

Тим самим удосконалення норм адміністративного права щодо забезпечення реформування судової гілки влади є провідним чинником забезпечення прав та свобод громадян, а також становлення української державності, адже по-справжньому незалежна та демократична держава на високому рівні повинна забезпечувати незалежність, справедливість та неупередженість кожної судової справи.

Проблему місця і ролі адміністративного права в системі реформування судової влади досліджували вчені-правники, серед них: Т. Ginsburg, С. Аскеров, І. Баранник, С. Бондар, В. Галуцько, О. Дручек, М. Запорожець, А. Іванишук, Р. Ігонін, Ю. Касараба, В. Кириченко, Г. Кравчук, В. Кривенко, Р. Куйбіда, Н. Литвин, А. Мукшименко, І. Назаров, О. Прокопенко, В. Тісногуз, А. Філіппов, І. Хитра, Z. Aziz, N. Gagouра та ін. Проте аналізованої нами проблематики вони торкались лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні чи суміжні чинники.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел розкрити місце і роль адміністративного права в системі реформування судової влади.

Результати дослідження. Зміцнення державності, розвиток демократичних засад суспільства неможливо забезпечити без створення в Україні де-факто належної судової влади, що має й бути основним завданням судової реформи в Україні. Початок судової реформи в Україні можна розглядати в контексті реформування судової системи ще із часів Радянського Союзу. Суттєвим кроком у галузі судової реформи в Україні стало прийняття Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України [3; 4], в якій зазначено, що державна влада в Республіці розподілена на законодавчу, виконавчу та судову.

Чому ж саме адміністративного права відіграє таку важливу роль у реформуванні судової системи України? Слід розуміти, що адміністративне право – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, внутрішньо-організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень [5, с. 19]. Загалом адміністративне право має свою специфіку у регулюванні правових відносин, яка відрізняє цю галузь права від інших, зокрема, своєю структурою та методами регулювання.

Адміністративне право як наука – це система знань про сукупність правових норм, що регулюють відносини управлінського характеру в названих сферах суспільства [6, с. 4]. Як наука адміністративне право має загальнонаукові завдання, а саме: виявлення, опис, пояснення процесів, явищ, закономірностей і формулювання на цьому ґрунті передбачень, прогнозів, рекомендацій щодо вдосконалення й розвитку адміністративної практики [7].

Таким чином, саме за допомогою адміністративного права можна здійснити теоретичну розробку важливих питань, що стосуються системи реформування судової влади.

На думку професора В. Галуцька, адміністративне право України є невід’ємною галуззю правової системи України, основоположною для всіх галузей публічного права, яке шляхом розвитку та уточнення конституційних норм робить провідний внесок у забезпечення публічних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, забезпечує державний та в цілому публічний суспільний інтерес [8, с. 52].

З. Кісіль вважає, що наука адміністративного права виявляє і вивчає загальні закономірності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, розкриває їх суть, узагальнює і поширює практику застосування норм адміністративного права. Тобто завдяки глибокому і всебічному дослідженню цих закономірностей розробляються науково обґрунтовані рекомендації і пропозиції, спрямовані на зміну, вдосконалення адміністративно-правових норм і, насамперед, підвищення їх ефективності [9, с. 20].

Необхідність удосконалення адміністративного законодавства у сфері забезпечення діяльності місцевих судів є актуальним питанням на сьогоденному етапі розвитку нашої незалежної держави. Насамперед, це зумовлено якістю й ефективністю здійснення правосуддя, яке в будь-якому разі має базуватися на наданні особі права на справедливий суд. Визнання, дотримання, судовий захист прав і свобод людини та громадянина є обов’язком держави й основною умовою консолідації суспільства та його стійкого розвитку [10, с. 687].

До того ж, на думку провідних вчених-адміністративістів, визначальними завданнями адміністративного права виступають такі функції, як «правозабезпечувальна» (забезпечення реалі-

зації прав і свобод людини) і «правозахисна» (захист порушених прав). Тому саме адміністративне право має стати найдієвішим засобом правового регулювання відносин між публічною владою і людиною, що давно вже є загальноприйнятим у демократичних країнах світу [11, 31; 12, 9–10].

Адміністративно-правове регулювання судової гілки влади відбиває вирішальні, передусім зовнішні зв'язки щодо діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на забезпечення належних умов для здійснення правосуддя суддями, надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у системі судової гілки влади та позитивно окреслюється такими межами: адміністративних процедур щодо створення, реорганізації та ліквідації судів; визначення адміністративно-правового статусу суддів; кадрової роботи в системі судочинства (регулювання питань відбору, призначення, звільнення, відставки суддів, які перебувають на адміністративних посадах; заміщення вакантних посад державних службовців апарату судів, їх призначення та звільнення); адміністративно-правових аспектів навчання суддів (первинного та перепідготовки) та апарату суду; встановлення меж повноважень суддів, які обіймають адміністративні посади; забезпечення адміністративного контролю у сфері судочинства; регулювання особистого прийому громадян у системі судової гілки влади; доступу до публічної інформації та взаємодії із засобами масової інформації; регулювання суддівського самоврядування; організації захисту суддів, охорони приміщень судів та підтримання в них правопорядку; особливостей заохочення та дисциплінарної відповідальності суддів та державних службовців апарату судів; забезпечення здійснення матеріально-технічних операцій у системі судової гілки влади; адміністративної відповідальності у сфері діяльності судів [13].

За своїм змістом адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади є надзвичайно складним і ємним комплексним інститутом адміністративного права, який наповнений численними вертикальними і горизонтальними зв'язками, що поєднує однорідні суспільні відносини: систему адміністративно-правового регулювання (правотворчість, правозастосування правоохоронну діяльність), має свою структуру (засоби і типи правового регулювання), механізм адміністративно-правового регулювання (джерела, принципи, тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини, статус суб'єктів адміністративного права, індивідуальні адміністративні акти, методи, режими, процедури, ефективність адміністративно-правового регулювання) та напрямки адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади [13].

Аналіз матеріалів свідчить про те, що адміністративне право є провідним чинником у системі знань про сукупність правових норм, що регулюють відносини управлінського характеру в різних суспільних правовідносинах, які потребують правового регулювання та має загальнонаукові завдання, а саме: виявлення, опис, пояснення процесів, явищ, закономірностей і формулювання на цьому ґрунті передбачень, прогнозів, рекомендацій щодо вдосконалення й розвитку адміністративної практики. Таким чином, місце і роль адміністративного права в системі реформування судової влади є особливо важливим.

Іншим понятійним терміном, що стосується розкриття даної проблематики, є слово «реформа» (від лат. «перетворюю», «поліпшую», «роблю кращим») – перетворення, зміна, перевлаштування якої-небудь сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ), що не знищує основ існуючої соціальної структури. З формальної точки зору під реформою мається на увазі нововведення будь-якого вмісту. Проте в політичній практиці і політичній теорії реформою зазвичай називають більш-менш прогресивне перетворення, відомий крок до кращого [14].

Кульчій І. визначив поняття реформування як цілісний процес, що включає програму дій щодо вирішення системних проблем із метою унеможливлення їх виникнення в майбутньому. Реформування органів влади слід здійснювати в єдності з перетвореннями в інших сферах, спираючись на системний підхід, що враховує причинно-наслідкові взаємозв'язки та взаємозалежності в системі державного управління та державі загалом [15].

М. Поліщук вважає, що в Україні впродовж останнього часу існує чимало поглядів на реформування судової системи. Означене питання неодноразово обговорювалося в юридичній літературі та на різних юридичних форумах і наукових конференціях. Ні для кого не є несподіваним, що судова система в Україні має бути змінена, але шляхів таких змін пропонується багато, що разом із тим ускладнює пошуки достатньо чіткої моделі. У багатьох країнах світу сформовано судові системи, які працюють здебільшого досить ефективно, але, звичайно, вони мають також недоліки, трапляється – і корупційні схеми. Система судів України не може бути побудована, наприклад, на зразок системи судів Франції чи Великої Британії або США. Потрібно вивчити позитивні та негативні аспекти кожної із систем і по можливості використовувати їх у розбудові судової системи в Україні [16, с. 110].

Окрім того, С. Обрусна із цього приводу зазначила, що в ході реформування вітчизняної судової системи вже використовувався зарубіжний досвід, але його запозичення не мало системного характеру. Разом із тим окремі елементи запозичення зарубіжного досвіду вже простежуються і можуть бути використані в подальшому, тому так потрібні наукові розвідки в цьому напрямку, практичне втілення результатів яких може бути ще одним кроком назустріч удосконаленню судової системи й побудові правової держави в Україні [17, с. 73].

В. Маляренко стверджує, що виконавча влада намагається «реформувати» суди тому, що не має змоги реформувати медицину й освіту, економіку й комунальне господарство, не може підвищити життєвий рівень людей, а тому відволікає їхню увагу на суди. «Суди – це могутня зброя в боротьбі за владу і тому, природно, влада хоче мати свій суд. Суди – це могутня зброя в боротьбі за власність і тому, природно, бізнесові клани намагаються їх приборкати. Ось головні чинники, які спонукають до «реформування» судової системи» [18].

Однак слід розуміти, так чи інакше необхідність у реформуванні судової влади однозначно існує, і її слід здійснювати для того, щоб громадяни нашої країни могли розраховувати на те, що коли вони звернуться до суду, їх права та свободи будуть захищені належним чином.

Що стосується нормативно правового регулювання, щодо системи і виду джерел адміністративного права, найбільш повну характеристику дав Р. Мельник. На його думку, це – Конституція та інші закони України; підзаконні нормативно-правові акти; формалізовані джерела міжнародного права – міжнародні договори; акти органів міжнародних організацій; неформалізовані джерела адміністративного права – загальні принципи права, звичаї та традиції, норми моралі; судові рішення – Конституційного суду України; Верховного суду України та вищих спеціалізованих судів; Європейського суду з прав людини; інших міжнародних судових установ [19].

На думку В. Галунька, в більшості випадків джерела адміністративного права походять від правотворчого рішення вітчизняного компетентного публічного органу, що може бути прямим, похідним або санкціонованим, тобто коли воно формулює узагальнені нормативні положення. У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості, утворюють цілісну систему. Її вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел адміністративного права законодавчо закріплена й забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи цих джерел означає єдність вираженої в законі верховної волі Українського народу [8].

Особливістю судово-правової реформи є те, що в українському законодавстві існує значна кількість нормативно-правових актів, які потребують змін, зокрема це закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про вищу раду правосуддя» КУпАП підзаконні нормативно-правові акти судової публічної адміністрації.

На нашу думку, для реформування судової системи в першу чергу потрібно змінювати нормативні акти, які порушують принцип незалежності судової влади, не відповідають установленим міжнародним нормам та доповнювати чинне законодавство нормами, які допоможуть побороти несправедливе правосуддя. Відповідно до Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3), які безпосередньо забезпечує судова гілка влади. Вона повинна бути незалежною та неупередженою, для того щоб ця функція здійснювалась на належному рівні та була доступною кожному громадянину нашої держави. Крім того, даний нормативно-правовий акт повністю регламентує систему судоустрою нашої країни, основними принципами якого є територіальність та спеціалізація (ст. 125). Юрисдикція судів встановлена на всі види правовідносин, що виникають у державі (цивільні, кримінальні, господарські, адміністративні), що передбачено п. 2 ст. 124. Правосуддя в Україні здійснюється судами загальної юрисдикції, в яких найвищим є Верховний Суд України, та Конституційним судом [1].

Незважаючи на встановленість конституційними нормами гарантій справедливого правосуддя, чинне законодавство містить багато прогалин у цій сфері, які потребують докорінних змін. Сьогоднішня українська влада виявила політичну волю до приведення судової системи у відповідність до європейських стандартів [20].

Таким чином, основними концепціями реформування судової влади, згідно із висновками Венеціанської комісії, є:

1) необхідність внесення змін до окремих статей Конституції України, що стосуються регулювання правових відносин у сфері судової влади;

2) реформування законодавства у сфері здійснення правосуддя (Закон України «Про судоустрій і статус суддів»);

3) виявлення та усунення недоліків у чинному законодавстві щодо регулювання правовідносин у сфері судоустрою України;

4) приведення судової системи у відповідність до європейських стандартів.

Необхідність реформування судової влади аргументується тим, що кожному громадянину нашої країни потрібно забезпечити доступ до справедливого та неупередженого правосуддя шляхом усунення таких негативних чинників, як корупція, та інших правопорушень, пов'язаних із зловживанням судовою владою.

Основними принципами реформування в країнах західної Європи є: демократизація (відкритість, інформованість, комунікабельність, орієнтація на громадян та кінцевий результат, рентабельність, простота управління, підвищення оперативності, спрощення управлінських структур), що є притаманними засадами стратегічного планування розвитку сфери суспільної діяльності. Так, із досвіду провідних країн світу відомо, що адміністративний підхід (побудова вертикально інтегрованої структури державного управління) є ефективним для природних монополій, програмно-цільовий підхід (децентралізація державного управління з передачею частини державних функцій безпосередньо суб'єктам діяльності) є доцільним для конкурентного середовища. Оскільки наукова діяльність повинна здійснюватись у конкурентному середовищі, то реформування доцільно проводити паралельно та поетапно [21].

Слід зазначити, що основною реформою, яка відбулася наприкінці 2016 року, стало створення Вищої ради правосуддя, що є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [22].

Дана реформа залишила відбиток і в адміністративних нормах вітчизняного законодавства. Так, у Кодексі про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за невиконання законних вимог Вищої ради правосуддя, її органу або члена Вищої ради правосуддя щодо надання інформації, судової справи, розгляд якої закінчено. За надання завідомо недостовірної інформації, а так само недодержання встановлених законом строків надання інформації, судової справи, розгляд якої закінчено, Вищій раді правосуддя, її органу або члену Вищої ради правосуддя також передбачена відповідальність, згідно із чинними нормами КУпАП (ст. 188-32 п. 1) [23].

Відмітимо, те що створення Вищої ради правосуддя є ключовим моментом у забезпеченні захисту прав та свобод громадян, адже боротьба за незалежність, добросовісність та чесність судової влади судової влади відбувається із часів початку становлення незалежної України. Основним моментом у реформуванні судової системи є остаточне відділення кожної гілки влади, як це формально прописано в ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Крім того, потрібно здійснювати жорсткий контроль за дотриманням суддями, чинного законодавства та запобігання прийняття ними неправосудних рішень. Також попередити вплив суб'єктів, які посягають на незалежність судової влади, що є досить частим явищем, яке перешкоджає здійсненню справедливого незалежного та неупередженого правосуддя.

Досить слушною із цього приводу є думка С. Кічмаренка, який виділяє чотири категорії суб'єктів, що посягають на незалежність судової влади України: політики від влади, посадовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, приватні особи та їх адвокати, а також криміногенні елементи. Під адміністративно-правовим статусом суб'єктів, які посягають на незалежність судової влади в Україні, розуміється взаємопов'язаний комплекс адміністративних обов'язків щодо недопущення в будь-якому вигляді втручання в діяльність суду (судді), юридичної відповідальності за скоєнні правопорушення в цій сфері (адміністративна і спеціальна дисциплінарна) та заходи адміністративного примусу, які сприяють притягненню таких осіб до кримінальної відповідальності за порушення незалежності судової влади [24].

Куліков О. в одній зі своїх статей зазначив: В. Яковлев, розмірковуючи у своїх працях над питанням про те, що лежить в основі якісного суддівства, визначав у ньому головну роль судді, наголошуючи на важливості існування в останнього високих особистих моральних та професійних якостей. Зокрема, він казав: «Якісний рівень правосуддя на вирішальному рівні залежить від кадрового складу судів, їх професійної підготовки, чесності і відповідальності» [25].

Дана теза свідчить про те, що тільки від добросовісного ставлення судді до своєї непростій місії залежить справедливість та чесність судового рішення. Відповідно, його висока професійність та відповідальне ставлення до роботи є провідним чинником у забезпеченні прав та свобод громадян.

Хотілось би відмітити, ще з часів становлення української демократичної, незалежної держави одним із важливих аспектів є створення ефективної, непідкупної та справедливої судової влади, яка повинна діяти на благо громадян України шляхом забезпечення прав та свобод кожному, хто цього потребує. На сучасному етапі становлення нашої держави виникла суттєва потреба в реформуванні судової системи України та вдосконаленні окремих її інститутів.

Наприклад, асоціація правників України вважає, що головною метою проведення судово-правової реформи в Україні має стати створення законодавчих та організаційних умов для утвердження в Україні незалежної, ефективної та відповідальної судової влади, якій довірятиме суспільство. До того ж, судово-правова реформа в Україні повинна мати комплексний характер і передбачати внесення змін до Конституції України, законодавства з питань судоустрою та статусу суддів, реформування суміжних інститутів (прокуратури, адвокатури, правоохоронних органів), вдосконалення процесуального законодавства та законодавства, що регулює порядок виконання судових рішень. Основою для проведення судово-правової реформи в Україні мають стати загальновизнані міжнародні стандарти незалежності суддів, кращі практики демократичних держав, аналіз вітчизняного досвіду становлення та розвитку правосуддя, а також вже напрацьовані пропозиції щодо вдосконалення судової влади в Україні, які пройшли експертизу Венеціанської Комісії, напрацьовані Конституційною Асамблеєю [26].

Посилення гарантій незалежності суддів має відбуватися з одночасним встановленням дієвих механізмів відповідальності суддів за прийняття неправосудних рішень, корупцію, вчинення дій, що є несумісними з високим статусом судді. Визначити в законі чіткі підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення їх з посади, передбачивши шкалу дисциплінарних санкцій у залежності від тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та з урахуванням принципу пропорційності. Обмежити обсяг суддівського імунітету виключно функціональним, тобто безпосередньо пов'язаним із суддівською діяльністю, передати повноваження щодо надання згоди на затримання судді чи взяття його під варту до винесення обвинувального вироку судом Вищої ради правосуддя. Система судоустрою в Україні має будуватися на принципах ефективності та доступності правосуддя. Необхідне подальше широке запровадження в судовий процес та організацію діяльності суду інформаційних технологій [26].

На наш погляд, концептуально реформування судової влади має здійснюватися на наступних напрямках: посилення юридичної відповідальності за незаконне втручання в діяльність судової гілки влади; вирішення питання призначення безстрокову суддів, в яких закінчився п'ятирічний строк повноважень; підвищити матеріальне забезпечення суддів, для стимулювання їх до здійснення справедливого правосуддя та запобігання корупції; призначення, переведення, звільнення та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності має здійснюватися виключно Вищою радою правосуддя; добір суддів має відбуватися виключно на конкурсній основі, а переведення їх до судів вищого рівня має об'єктивно оцінюватися Вищою радою правосуддя.

Проте такі благі наміри так і залишаться на рівні концепцій, якщо вони не знайдуть свого подальшого розвитку в нормах адміністративного права, які мають своїм завданням на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів уточнити, розширити їх для потреб безпосередньої право реалізації. Іншими словами, – виробити конкретний адміністративний інструментарій у вигляді форм і методів адміністративної діяльності публічної адміністрації та адміністративних процедур.

Висновки. Отже, роль і місце адміністративного права відіграє провідну роль у реформуванні судової влади, адже воно є провідним чинником на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів уточнити, розширити конституційні норми для потреб безпосередньої право реалізації, виробити на основі норм адміністративного права конкретний адміністративний інструментарій у вигляді форм і методів адміністративної діяльності публічної адміністрації та адміністративних процедур щодо допуску осіб до судочинства, здійснення його гуманно і справедливо на основі принципу верховенства права.

Список використаних джерел:

1. Конституція України Верховна Рада України. Закон від 28.06.1996 № 254к.96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72.
2. Відкритий суд оприлюднив результати опитування щодо рівня довіри до судової влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://open-court.org/important/13095/>.

3. Декларація про державний суверенітет України від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ [Електронний ресурс].
4. Шутович В., Беседіна Н., Ус І., Генезис судової реформи в Україні як складова розбудови правової держави / В. Шутович // Вісник національної академії управління. Політологія і право. – 2010. – С. 235–242.
5. Битяк Ю., Богуцький В., Грацук В. Адміністративне право України. Підручник для юридичних вузів і фак. / Ю. Битяк. – Харків, 2000. – 520 с.
6. Битяк Ю. Адміністративне право України / Ю. Битяк. – Харків, 1996. – 160 с.
7. Алфьоров С., Ващенко С., Долгополова М. та ін. Адміністративне право. Загальна частина / С. Алфьоров. – Київ, 2011. – 216 с.
8. Галунько В., Олефір В., Гридасов Ю. та ін. Адміністративне право України / В. Галунько. – Херсон, 2013. – С. 52.
9. Кісіль З., Кісіль Р. Адміністративне право / З. Кісіль. – Київ, 2011. – 696 с.
10. Грошевий Ю. Проблеми удосконалення законодавства, що регулює кримінально-процесуальну діяльність / Ю. Грошевий // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – С. 693–694.
11. Авер'янов В. Новеставлення до прав людини – мета реформування українського адміністративного права / В. Авер'янов // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – С. 31.
12. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Адміністративне право України: основні поняття / І. Голосніченко. – Київ, 2005. – 232 с.
13. Іванищук А. Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади: теорія і практика. Монографія / А. Іванищук ; Інститут права та суспільних відносин. – Київ, 2014. – 356 с.
14. Білодід І. Словник української мови: в 11 томах. Том 8. – Київ : Наукова думка, 1977. – 746 с.
15. Кульчій І. Теоритичні основи процесу реформування органів виконавчої влади в Україні / І. Кульчій // Статистика України. – 2008. – № 4. – С. 86.
16. Система судів США та можливість використання окремих її положень в діяльності судів України // Наукові праці МАУП. – 2014. – Вип. 43. – С. 110.
17. Обрусна С. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 4. – С. 52–72.
18. Маляренко В. Природа «переформатування» судової системи України // Вища рада правосуддя. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/mass_media/778.
19. Мельник Р., Бевзенко В. та ін. Загальне адміністративне право / Р. Мельник. – Київ, 2014. – 376 с.
20. Висновок щодо проекту змін до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення незалежності суддів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3).
21. Баштаник В. Реформування державного управління в Україні в умовах розвитку сучасних інтеграційних процесів / В. Баштаник // Акт пробл. державного управління: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетровськ, 2009. – Вип. 2. – С. 35.
22. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII // Голос України. – 2017. – № 1.
23. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Ст. 1122.
24. Кічмаренко С. Класифікація та особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів, які посягають на незалежність судової влади в Україні. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 2-3 вересня 2016 р. Харків / Східноукраїнська наукова юридична організація. – 2016. – С. 59.
25. Про проблеми неефективного функціонування системи українського судочинства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=3049>.
26. Концепція реформування судової системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: http://uba.ua/ukr/project_ref_sud/.

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 347.77

БУТЕНКО С.С.

ПРИВАТНА ВЛАСНІСТЬ – ЗАПОРУКА ІСНУВАННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті аналізуються основні концептуальні підходи до розуміння сутності власності в умовах функціонування інститутів громадянського суспільства в правовій та демократичній державі. Особливу увагу автор приділяє дослідженню філософських, економічних, політичних, правових та соціальних аспектів генезису громадянського суспільства в контексті їх формування під впливом питань власності.

Ключові слова: *власність, громадянське суспільство, індивідуалізм, економіка, права людини, ринок, рівність, свобода.*

В статье анализируются основные концептуальные подходы к пониманию сущности собственности в условиях функционирования институтов гражданского общества в правовом и демократичном государстве. Особое внимание автор уделяет исследованию философских, экономических, политических, правовых и социальных аспектов генезиса гражданского общества в контексте их формирования под влиянием вопросов собственности.

Ключевые слова: *собственность, гражданское общество, индивидуализм, экономика, права человека, рынок, равенство, свобода.*

This article analyzes the main conceptual approaches to understanding the nature of ownership in terms of the functioning of civil society in the legal and democratic state. Special attention is given to research philosophical, economic, political, legal and social aspects of the genesis of the civil society in the context of their formation under the influence of ownership.

Key words: *property, civil society, individualism, economy, human rights, market, equality, freedom.*

Вступ. Питання, пов'язані з впливом питань власності на генезис громадянського суспільства, як організаційної форми життєдіяльності людського соціуму за умов утвердження державних інституцій, почали вивчатися ще за часів античності.

При цьому, як зазначається в спеціальній літературі, саме поняття «громадянське суспільство» склалося не відразу, зміст його формувався та збагачувався поступово, диференціація, тобто виокремлення цього поняття з загальної маси понять економічних, політичних та соціальних інститутів соціуму, виводиться на засадах, зокрема: загального визнання концепції індивідуалізму, за якої людина розглядається як першооснова суспільного та політичного устрою, а тому й носієм певних невід'ємних прав; запровадження принципу непорушності приватної власності; сприйняття суспільством ліберального розуміння свободи, яке не зводить її виключно до взаємовідносин між людиною та державою, а розглядається як засіб для самоутвердження особистості; підтримці та реалізації ідеї місцевого самоврядування, що передбачає диференціацію й відносну автономію різних форм публічної влади [1, с. 146].

Перехід від одного етапу розвитку соціуму до іншого зумовлювався рівнем розвитку відносин у галузі власності на засоби виробництва, що супроводжувалось відповідною тран-

сформацією філософсько-правових підходів до розуміння сутності як самої власності, так і її впливу на генезис історичного, економічного та соціально-політичного феномену громадянського суспільства.

При цьому аналіз історичного досвіду економічно розвинутих та демократичних держав показує залежність рівня добробуту та економічного благополуччя громадян від питань власності саме в контексті діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на політичну, економічну та соціальну політику держави у цілому.

Однак, незважаючи на це, питання, пов'язані з розумінням суті та рівня впливу власності на суспільно-політичні відносини в соціумі, в сучасній науці все ще лишається дискусійним. Це, певною мірою, можна пояснити значним спадковим впливом утопічної ідеї побудови «ідеального суспільства» на засадах ефемерної «загальнонародної» власності, які протягом значного проміжку часу були панівними у вітчизняній радянській науці та практиці.

При цьому відсутність чіткого наукового визначення питань, пов'язаних із встановленням об'єктивних закономірностей регулювання питань власності, в умовах становлення та утвердження інститутів громадянського суспільства в демократичній та правовій державі негативно впливає й на стан формування законодавства в цій важливій сфері життєдіяльності соціуму.

Постановка завдання. Мета – проаналізувати основні концептуальні підходи до визначення особливостей філософсько-правових засад питань власності як складної та багатофункціональної системи в аспекті її впливу на формування інститутів громадянського суспільства правової та демократичної держави.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження є філософські джерела середньовічних мислителів, вітчизняних та іноземних науковців: Аристотеля, В. Бабкіна, О. Бабкіної, С. Булгакова, Г. Гегеля, О. Зайчука, Д. Кейнса, Д. Керимова, Б. Кистяковського, Т. Ковальчука, М. Костицького, О. Корнієвського, Н. Кушакової-Костицької, Дж. Локка, К. Маркса, В. Нерсисянца, О. Одинцова, Н. Оніщенко, Г. Перрітта, О. Петришина, Т. Пейна, Е. Позднякова, Ю. Резника, І. Савицької, В. Сіренка, А. Сміта, П. Рабіновича, П. Таланчука, С. Утченка, Н. Чумакова та ін.

Результати дослідження. Загальновизнано, що право приватної власності – явище соціально-політичне, ступінь реалізації якого безпосередньо залежить від рівня забезпечення політичної і громадянської свободи індивідуума від стану розвитку суспільства та устрою держави. Сама поява приватної власності як природне право людини нерозривно пов'язана з розвитком громадянського суспільства, держави і людської індивідуальності.

Під терміном «громадянське суспільство», прийнято розуміти систему інститутів поза межами державних та комерційних, яка забезпечує самоорганізацію та розвиток населення; тобто сукупність громадянських і соціальних інституцій і організаційних заходів, які формують базис реально функціонуючого суспільства, на протигагу і в доповнення виконавчих структур держави (незалежно від політичної системи).

Водночас протягом подальшого генезису суспільних відносин виникали і розвивалися нові концептуальні уявлення щодо сутності громадянського суспільства, його структури та ознак. Так, процес утвердження громадянського суспільства як форми відносин індивіда або об'єднань індивідів і держави та визначення його місця в загальній структурі соціуму інколи умовно поділяють на певні етапи та напрями, згідно з якими це суспільство розглядається як: найбільш якісний етап розвитку людського суспільства; держава є складовою частиною громадянського суспільства; механізм, що пов'язує особу, її інтереси, потреби і державу як політичну організацію суспільства; окремі елементи суспільної структури.

При цьому обидва утворення можуть розглядатись чи як рівноправні партнери, чи як нейтральні щодо одне до одного елементи, чи як антагоністичні структури [2].

Найчастіше, як зауважує Г. Зеленько, під громадянським суспільством розуміється сфера суспільства, що характеризується високим рівнем самоврядування індивідів і добровільно сформованими асоціаціями та організаціями громадян, яка захищена від прямого втручання і регламентації з боку органів державної влади [3].

Взірцевим громадянином Аристотель уважав тільки того, «хто бере участь в управлінні та чинить послух» [4, с. 88]. Тобто він вважав, що громадянин – це людина середнього достатку, яка здатна дати лад своїм господарським справам і, відповідно, «ті держави мають найкращий устрій, де середня верства становить значну кількість і користується більшим впливом порівняно з обома крайніми верствами населення» [4, с. 116]. Опосередковано ці

роздуми видатного філософа кореспондуються з поширеною сьогодні думкою, що запорукою існування громадянського суспільства є міцний середній клас.

Наприклад, П. Баранов стверджує, що «громадянське суспільство – це не тільки суспільство, яке добре і гідно живе. Це ще і суспільство, де людина відчуває себе повноцінним учасником демократії. Громадянське суспільство необхідно будувати, як вірно вказує, видаючи закони, що стимулюють виробництво, підвищуючи купівельну спроможність громадян, поступово створюючи і посилюючи середній клас» [5, с. 52].

Сама ідея громадянства, зазначає С. Утченко, як «політична категорія, морально-політична, загальнолюдська цінність збереглася дотепер. Історичне значення поняття «громадянин» і «громадянство» та «громадянське суспільство» полягає в тому, що завдяки їм було висунуто й закріплено уявлення про права людей. Адже саме володіння правами і робить особу громадянином» [6, с. 30].

«Громадянське суспільство, – за визначенням Г. Гегеля, – це диференціація, яка постає поміж сім'єю та державою, хоча розвиток громадянського суспільства починається пізніше ніж розвиток держави» [7, с. 228]. Воно, за його трактовкою, – «це опосередкована працею система потреб, що базується на пануванні приватної власності і загальній, формальній рівності людей. Формування такого суспільства, якого не було в давнину і середньовіччя, пов'язане із затвердженням буржуазного ладу» [7, с. 228].

Отже, як зазначається в спеціальній літературі, громадянське суспільство – історичний етап у розвитку людського суспільства, його конкретна якісна характеристика; це сфера самовиявлення і реалізації потреб та інтересів вільних індивідів через систему відносин (економічних, соціальних, релігійних, національних, духовних, культурних). Структурними елементами цієї системи є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації) та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють всі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини [8].

«Усунення інтегруючого державного початку, що протистоїть індивідуалізму суб'єктів громадянського суспільства, – наголошує Е. Поздняков, – перетворює громадянське суспільство в нічим не пов'язану сукупність індивідів, що може мати наслідком воцаріння анархії» [9, с. 6, 7].

Інакше розуміли взаємозв'язок інститутів громадянського суспільства, зокрема приватної власності з державою, прихильники радикальних демократичних поглядів. Так, Т. Пейн характеризував приватну власність як суспільне зло, основу суспільної нерівності, оскільки, на його думку, приватна власність у багатьох випадках є результатом недоплати працівникам, котрі її виробили, внаслідок цього в стародавні часи працівники втратили власність, а підприємці набули владу. Він також віддавав перевагу громадянському суспільству на державними інституціями, вважаючи, що держава є просто необхідним злом, і чим менше буде сфера його впливу, тим краще [10].

Безумовно, ці позиції філософів є кардинально протилежними, однак, на наш погляд, вони опосередковано підтверджують аксіому, що в реальному житті діяльність інститутів громадянського суспільства та державної влади є взаємозалежними, а ступінь толерантності їх взаємовідносин визначає рівень демократизації соціуму.

Формування громадянського суспільства, як пише зі цього приводу В. Бабкін, є передумовою становлення політичної демократії, обмеження всеосяжної ролі держави. Дальший розвиток відносин суспільства і держави є гарантією того, що суспільство стане громадянським, а держава – демократичною [11, с. 80].

Громадянське суспільство поєднує економічні, соціальні, культурні, духовні, родинно-побутові відносини та інститути, а також передбачає певні свободи, права та обов'язки особистості як необхідні умови її ствердження та самореалізації в громадському житті. Поняття держави та громадянського суспільства теоретично розчленовують цілісний соціальний організм на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони – політичну і соціальну сферу життя [12, с. 108].

Важливе місце в дослідженні даного феномена належить узагальненню особливостей, властивих громадянському суспільству як сукупності вільних індивідів, кожний з яких є власником тих засобів, які необхідні для його нормального існування, має право на свободу вибору форм власності та на вільний вибір роду занять, професії та користування її результатами [13, с. 38]. Основними його складовими, згідно з традиційним уявленням, є власність, під чим слід розуміти не стільки майно, скільки життя і свободу людини, а також працю та сім'ю.

Головна ознака громадянського суспільства, за висловом А. Брегеда, полягає в забезпеченні «широких прав людини, у вільному виборі нею різноманітних форм економічного й політичного життя, форм идеології та світогляду, в можливості пропагувати й обстоювати свої інтереси, погляди та переконання» [14, с. 156].

На наш погляд, до цього визначення слід додати ще одну важливу характеристику громадянського суспільства, а саме воно повинно забезпечувати людям рівні права. С. Утченко із цього приводу писав, що ідея громадянства в сучасному розумінні зародилася саме в античних полісах, і це було «найважливішим їх здобутком, яким ці суспільні угруповання збагатили людство. З плином часу розуміння поняття «громадянин» та ознак громадянства, пов'язаних із ним прав, обов'язків, привілеїв, способів їх набуття, а також позбавлення тощо суттєво змінилося. Але сама ідея громадянства як політична категорія, морально-політична, загальнолюдська цінність збереглася дотепер. Історичне значення понять «громадянин» і «громадянство» полягає в тому, що завдяки їм було висунуто й закріплено уявлення про права людей. Адже саме володіння правами і робить особу громадянином» [6, с. 30].

Слід також зазначити, що в умовах глобалізації феномен громадянського суспільства набуває ознак міжнародного, навіть наддержавного характеру, та, як показує досвід економічно розвинутих країн, формує громадське розуміння та підтримку ринкових реформ, є головною економічною силою у світі, оскільки на прикладі зазначених країн проявив себе ефективним роботодавцем. З огляду на це в наукових колах все частіше заходить мова про формування так званого «глобального громадянського суспільства», яке на думку Ю. Резника, можна визначити «як суспільні зв'язки, які перетинають національні кордони, проходять через «глобальний, позатериторіальний простір», характеризуються глобальним мисленням» [15, с. 2323–233] та є порівняно самостійною сферою взаємодії недержавних суб'єктів міжнародних взаємодій (індивідів, організацій, соціальних рухів тощо), які самоорганізуються з метою відстоювання своїх інтересів на глобальному рівні [16, с. 103].

Глобальне громадянське суспільство, як вважає М. Здоровега, характеризує «... наявність приватної власності, вільної конкуренції, вільних відносин обміну діяльністю та її продуктами між незалежними власниками, тобто ринку» [16, с. 103]. Г.Г. Перрітт, оцінюючи можливості впливу суб'єктів приватної ініціативи як учасників сучасного міжнародного суспільства, зокрема, зазначив, що «взаємодіючи один з одним, приватні суб'єкти встановлюють приватні правовідносини, вони встановлюють змішані правовідносини, коли взаємодіють із державою, і, нарешті, незважаючи на національні кордони, вони координують свої особисті приватні інтереси та здійснюють вертикальний тиск через групи своїх представників (national interest groups), визначаючи таким чином державну політику» [17, с. 102].

Як зазначається в Білій книзі Ради Європи, «громадянське суспільство відіграє важливу роль у наданні громадянам можливості висловитися з питань, що їх хвилюють, та можливості забезпечити свої потреби. Під громадянським суспільством у цьому випадку розуміється: профспілки та союзи роботодавців («соціальні партнери»), неурядові організації, професійні об'єднання, благодійні організації, організації, що залучають громадян у місцеве чи муніципальне життя за посередництва церков чи релігійних громад [18]. Крім цього, як слушно зауважує О. Зайчук, «громадянське суспільство – це правове демократичне суспільство, для якого характерним є:

- 1) визнання та матеріалізація ідей верховенства права, особливістю останнього має бути поділ на публічне і приватне право;
- 2) єдність права та закону;
- 3) правове забезпечення і розмежування діяльності різних гілок влади;
- 4) розвиток та вдосконалення суспільства разом із розвитком і вдосконаленням правової держави» [19, с. 36].

У спеціальній літературі наголошується на значному впливі інститутів громадянського суспільства на економічну систему держав як сукупність економічних інститутів і відносин, в які вступають люди в процесі виробництва, обміну, розподілу та споживання сукупного продукту, реалізації права власності. Також зазначається, що воно базується на міцному фундаменті – недержавній власності на засоби виробництва, реалізації прав і свобод економічних та політичних інтересів як індивідів, так і колективів. Наявність в індивідів та колективів прав і свобод, прав на власність протиставляють їх державі та державній власності [21, с. 6].

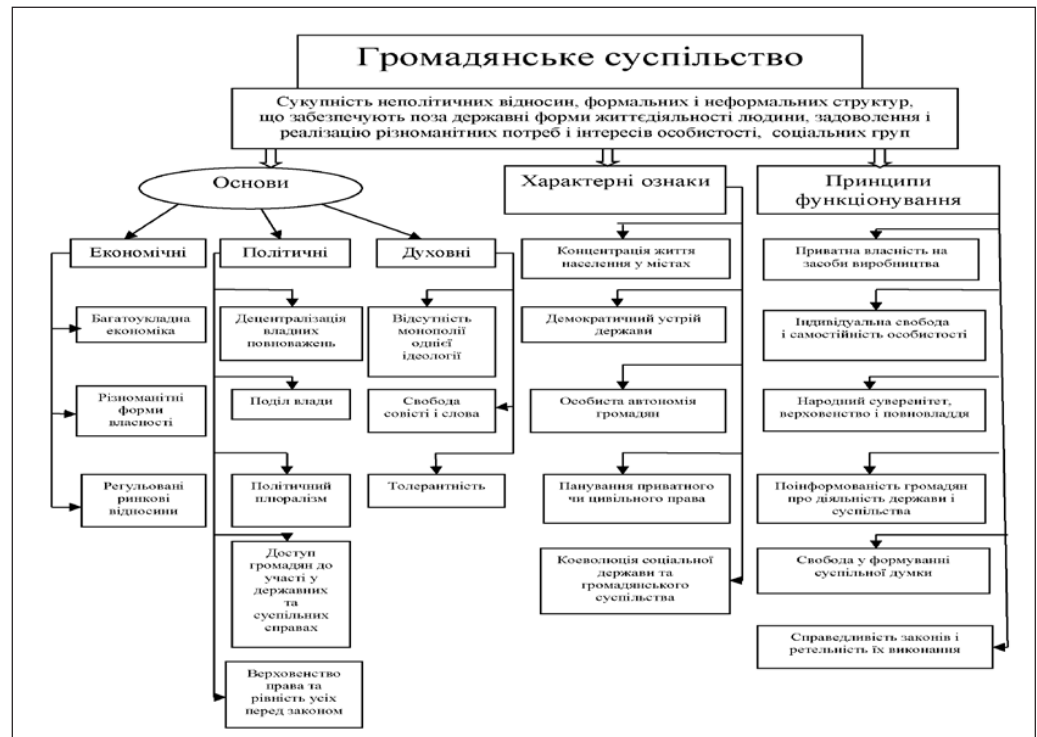


Схема № 19. Характерні ознаки громадянського суспільства демократичної та правової держави (за О. Корнієвським) [20]

У спеціальній літературі наголошується на значному впливі інститутів громадянського суспільства на економічну систему держав як сукупність економічних інститутів і відносин, в які вступають люди в процесі виробництва, обміну, розподілу та споживання сукупного продукту, реалізації права власності. Також зазначається, що воно базується на міцному фундаменті – недержавній власності на засоби виробництва, реалізації прав і свобод економічних та політичних інтересів як індивідів, так і колективів. Наявність в індивідів та колективів прав і свобод, прав на власність протиставляють їх державі та державній власності [21, с. 6].

Громадянське суспільство як сукупність вільних індивідів прийнято розглядати в декількох аспектах, а саме: економічному, соціальному та політичному.

Суть економічного аспекту полягає в праві індивіда мати у власності засоби, необхідні для забезпечення нормального існування, та вільно обирати рід занять, професію та користування її результатами.

Деталізуючи цей аспект громадянського суспільства, І. Савицька зазначає, що його основою становить «економічна» людина, яка тільки через відносини власності «може виявити свою соціальну активність і заявити про неприйняття будь-яких форм маніпулювання, застави тощо. Економічна незалежність індивіда визначає такий рівень його свободи, що забезпечує його незалежність від інших, а також створює оптимальні умови самовираження і самоздійснення» [22, с. 110].

Так, згідно з О. Зайчуком, «в економічній сфері структурними елементами громадянського суспільства є недержавні підприємства: кооперативи, орендні колективи, акціонерні товариства, асоціації кооперативів та інші добровільні об'єднання громадян у галузі господарської діяльності, які створюються ними з особливою ініціативи [19, с. 37]. О. Скрипнюк також вважає, що структурними елементами економічної системи є недержавні підприємства, до яких відносяться, зокрема, приватні господарства, акціонерні товариства, кооперативні господарства, фермерські господарства, індивідуальні, приватні підприємства громадян [23, с. 14].

Отже, слід погодитися з О. Одинцовою, яка наголошує, що громадянське суспільство – це «таке суспільство, в якому головною діючою особою, суб'єктом розвитку виступає громадянин, як особистість з усією системою притаманних їй потреб та інтересів, відповідною структурою цінностей» [24, с. 41].

Соціальний аспект розглядається як автономізація індивіда в межах соціуму з метою забезпечення своїх потреб. Це передбачає, як слушно зауважує П. Таланчук, існування автономних, суверенних, вільних особистостей, які є рівними і наділені приватною власністю на умови своєї життєдіяльності. Саме приватна власність та умови життєдіяльності роблять людську особистість дійсно економічно незалежною і вільною» [25, с. 12]. «Якщо в людини нічого немає, коли вона позбавлена засобів виробництва, а значить і засобів до існування, то така людина стає залежною, нею легко можна командувати, маніпулювати, примушувати бути покірною. Саме такі люди були потрібні країнам із тоталітарним режимом, в яких, не маючи нічого власного, індивід ставав повністю підконтрольним державі» [26, с. 45].

У контексті особливостей політичного аспекту громадянського суспільства, на думку П. Рабіновича, його слід розуміти як спільність вільних, рівноправних людей та їх об'єднань, яким держава забезпечує юридичні можливості бути власником, а також брати активну участь у політичному житті [27, с. 47].

«При цьому, – констатує Ю.Ткаченко, – у всіх підходах, моделях громадянського суспільства чітко домінують дві головні ідеї – непорушність, гарантованість права власності та відмова держави від прагнення тримати у своїх руках всі соціальні зв'язки, від претензій на роль єдиного організатора та координатора суспільного життя» [28, с. 339].

Висновки. Таким чином, спираючись на право приватної власності як економічний, політичний, правовий та соціальний фактор функціонування інститутів громадянського суспільства та важливої складової частини діяльності сучасної демократичної та правової держави, можна зробити певні висновки:

- 1) по-перше, питання власності було та лишається невід'ємною частиною громадського суспільства та має вирішальний вплив на формування політики держави у всіх галузях її діяльності;
- 2) по-друге, саме приватна власність стимулює розвиток приватної ініціативи, творчої енергії особистості, здорову конкуренцію, сприяє підвищенню рівня правової культури громадян, співрозмірності до викликів сучасних тенденцій генезису соціуму;
- 3) по-третє, суб'єктом громадянського суспільства може бути лише людина, яка в суспільстві визнається особистістю, індивідом, з неповторними характеристиками та цінностями, а також різноманітні об'єднання цих особистостей;
- 4) по-четверте, повноцінне функціонування інститутів громадянського суспільства та їх прогресивний розвиток є можливим лише за умови формування середнього класу приватних власників. Його відсутність або недостатній розвиток має наслідком занепад громадянського суспільства та встановлення домінуючої ролі держави над суспільним життям, що де-факто означає відмову від концепції правової, демократичної держави на користь тоталітарної системи управління державними справами.

Список використаних джерел:

1. Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісник АПрН України №2(33)-3(34). – С.142–161.
2. Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення / В. Сіренко, В. Тимошенко, Т. Ковальчук та ін. – К. : Логос, 1997. – 124 с.
3. Зеленько Г.І. Політична «матриця» громадянського суспільства : досвід країн Вишеградської групи та України / Г.І. Зеленько ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. – К. : Знання України, 2007. – 335 с.
4. Арістотель. Політика / пер. з давньогр. О. Кислюка. – К. : Основи, 2000. – 239 с.
5. Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России / П.П. Баранов. – Ростов-на-Дону, 2003.
6. Утченко С.Л. Политические учения древнего Рима, III-I вв. до н.э. / С.Л. Утченко. – М. : Наука. – 1977. – 257 с.
7. Гегель Г.-В.-Ф. Философия права / Г.-В.-Ф Гегель ; пер. Б.Стоппнера и И.Левиной. – М., 1990. – 524 с.
8. Громадянське суспільство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

9. Поздняков Э.А. Российское гражданское общество. Иллюзии и реальность / Э.А. Поздняков // Политический класс. – 2006. – № 22. – С. 6.
10. Paine Th. The Complete Writings of Thomas Paine. Collected and Edited by Philip S. Foner, Ph. D. – N. Y., The Citadel Press, 1945. – Vol. 1-2.
11. Суспільство громадянське / Політологічний енциклопедичний словник. Посібник для студентів вищ. навч.закл. / Відп. ред. В.Д. Бабкін. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.
12. Соціологія: Короткий енциклопедичний словник / Соціологічна асоціація України; уклад. Волович В.Г. [та ін.]. – К. : Укр. Центр духовної культури, 1998. – 728 с.
13. Московець В.І. Громадськість як інститут громадянського суспільства / В.І. Московець // Вісник ХНУВС. – 2011. – № 2(53). – С. 37–43.
14. Брегеда А.Ю. Основи політології / А.Ю. Брегеда. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2000. – 312 с.
15. Резник Ю.М. Глобальное гражданское общество / Ю.М. Резник // Глобалистика: Энциклопедия / Гл. ред. И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. – М. : Радуга, 2003. – 1328 с.
16. Здоровега М. Особливості становлення глобального громадянського суспільства / М. Здоровега // Національний університет «Львівська політехніка» Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск 26, 2014. – С. 100–106.
17. Perritt Henry N. Americans with Disabilities Act Handbook / Henry N. Perritt. – J. Wiley, 1997 – 471 p.
18. Європейське врядування. Біла книга / Комісія Європейських співтовариств. – Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/konstatyts/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.
19. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
20. Корнієвський О.А. Про «громадянське суспільство» студентам заочної форми навчання / О.А. Корнієвський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://knukim.edu.ua/povuni/pro-gromadyanske-suspilstvo-studentam-zaочноy-formi-navchannya>.
21. Адам О.Ю. Поняття «людський капітал» у контексті розвитку теорії громадянського суспільства / О.Ю. Адам // ВІСНИК Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – № 1(1). – 2014. – С. 5 – 7.
22. Савицька І.М. Свобода і громадянське суспільство у контексті історичної практики та українського сьогодення / І.М. Савицька // Філософський альманах. – К. : Центр духовної культури. – 2008. – № 75. – С. 109–115.
23. Скрипнюк О. Вплив інститутів громадянського суспільства на становлення і розвиток демократичного політичного режиму / О. Скрипнюк // Право України. – 2001. – № 5. – С. 12.
24. Одинцова А.В. Гражданское общество: прошлое, на стоящее, будущее / А.В.Одинцова // Социально-политические науки. – 1991. – № 12. – С. 45–47.
25. Таланчук П.М. Незалежність України, як і власну гідність, громадянам необхідно захищати, навіть не уміючи / П.М. Таланчук // Матеріали до вступної лекції та роздумів студентів. – К. : Університет «Україна», 2011. – 59 с.
26. Шкварок Л.В. Історичні аспекти формування правової думки стосовно власності / Л.В. Шкварок // Юридичний вісник 3(20)201. – С. 44–47.
27. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П.М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
28. Ткаченко Ю.В. // Конституційні засади регулювання права власності в Україні / Ю.В. Ткаченко // Форум права, 2014. – № 4. – С. 339–343.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;**ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

ВАСИЛЬКІВСЬКА Т.В. ПОНЯТТЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ТА ПЕРЕДУМОВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ.....	3
ДУДЕНКО Т.В. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ.....	7
РИЖУК Ю.М. ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РОЗУМІННЯ ТА СУТНОСТІ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРИРОДНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ.....	11
СИДОРЕНКО А.Ю. ДО ПИТАННЯ ПРО КОДИФІКАЦІЮ ЯК СПОСІБ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ВІДОМЧИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ.....	16
СИДОРЕНКО В.В. НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ЯК НЕГАТИВНА ВЛАСТИВІСТЬ ПРАВА.....	23
ТРОНЬКО О.В. РЕТРОСПЕКТИВА АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПОДАТКУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНІ ТА СУЧАСНІ АСПЕКТИ.....	28

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

ПАЙДА Ю.Ю. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА РЕЛІГІЙНОЇ СВОБОДИ.....	34
---	----

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;**СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

ВОЙТЕНКО Т. В. ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ВТРУЧАННЯ В ПРАВО ВЛАСНОСТІ.....	40
ДЗЮБЕНКО О.Л. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	44
ЗАДОРОЖНА А.П. НАСЛІДКИ ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ПІДСУДНОСТІ ЦИВІЛЬНИХ СПРАВ.....	50
МАКОДА В.Є. ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ.....	58
ПАСНОК А.О. ПІДСТАВИ СТЯГНЕННЯ НЕУСТОЙКИ ЗА ПОРУШЕННЯ СТОРОНАМИ ДОГОВОРУ РОЗДРІБНОЇ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ ТОВАРІВ.....	63

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

БОРТНИК С.М. ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....	68
ІВАНОВА Ю.С. ФОРМАЛЬНЕ НАВЧАННЯ ЯК ВИД ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПРАЦІВНИКІВ.....	73
КУЦЕНКО Р.В. ПОНЯТТЯ ТА СКЛАД ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРАЦІВНИКІВ ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	78

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;**ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

ЄМЕЦЬ Л.О. АКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....	83
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;**ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БЕРИСЛАВСЬКА О.М. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....	91
ГАВРИЛЮК О.М. ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ.....	97

ГРИГОР'ЄВ М.В. ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	101
ДЖАФАРОВА М.В. ДО ПИТАННЯ ПРО РОЛЬ СУДОВИХ РІШЕНЬ У ФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	106
ДІДЕНКО І.В. ДОСВІД США В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ПРИ ОТРИМАННІ ПОДАРУНКІВ.....	110
ДОВБАНЬ І.М. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	115
ДОВБЕНКО А.М. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОЗНАК ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	120
ДОРОФЄЄВА Л.М. ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ.....	124
ЄЩУК О.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ.....	130
КИЦЕНКО О.П. ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ ПОДАТКОВОГО ТИСКУ У ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ВИПЛАТИ ДИВІДЕНДІВ ПОСТІЙНИМИ ЛІСОКОРИСТУВАЧАМИ.....	133
КОРОЄД С.О. ІНСТИТУТ СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ПРОЕКТОМ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ.....	138
МАЛОЖОН О.І. ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ.....	143
МАРКІН С.І. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДВОКАТСЬКОЇ ТАЄМНИЦІ В УКРАЇНІ.....	147
МАРТИНЮК О.А. СПЕЦИФІКА ОРГАНІЗАЦІЇ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРАЇНАХ ІЗ НОТАРІАЛЬНИМИ СИСТЕМАМИ АНГЛОСАКСОНСЬКОГО ТА ЛАТИНСЬКОГО ТИПІВ.....	152
МАРЧЕНКО О.В. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВА МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ.....	157
МИХАЙЛОВСЬКИЙ В.І. МІСЦЕ ОМБУДСМАНА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	162
ПАНЧЕНКО М.А. ЕТАП БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ У СФЕРІ ВСТАНОВЛЕНОГО ПОРЯДКУ УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВОМУ СУДІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	166
ПІНЧУК П.А. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ ОСІБ, ЯКИХ ПРИТЯГНУТО ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	173
ПОЛОВЧЕНЯ А.Б. АДМІНІСТРАТИВНІ ОBOB'ЯЗКИ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У СФЕРІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	178
РІЗАК М.В. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ГАРАНТУВАННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ ПРИВАТНОГО ЖИТТЯ ПІД ЧАС ОБІГУ ТА ОБРОБКИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ.....	181
СЛИВИЧ І.І. НЕФОРМАЛЬНА ТА ІНФОРМАЛЬНА ОСВІТА ЯК ІНСТРУМЕНТ ТВОРЕННЯ КУЛЬТУРИ ПРАВОМІРНОСТІ: ДОСВІД США.....	188
СЛЮСАРЕНКО С.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ СФЕРИ.....	195
СТАДНИК Р.І. РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНИХ УСТАНОВЛЕНЬ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК РОЗПОРЯДНИКАМИ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ.....	201
ТАХТАЙ О.В. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК.....	208
ЧОРНА А.М. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ.....	213

ШКАРУПА К.В. РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ.....	218
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	
АЗАРОВ С.Ф. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРИСЛИВИМ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ НА ПАСАЖИРСЬКОМУ ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	223
ГОРЩИНСЬКА К.М. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБМАНУ У ВИПАДКУ ШАХРАЙСТВА.....	229
ЗАПОТОЦЬКИЙ А.П. ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ ПІД ЧАС ВСТАНОВЛЕННЯ ОБСТАВИН, ЩО МАЮТЬ ЗНАЧЕННЯ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА.....	236
МАНДИЧЕВ Д.В. СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	243
ПАЛАМАРЧУК К.В. ПОКАРАННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ РОЗБОЮ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОМ УКРАЇНИ ТА ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	248
СЕНЬ І.З. СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ЗАГАЛЬНЕ – СПЕЦІАЛЬНЕ»: КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ФОРМАЛЬНА ЛОГІКА.....	253
ТУРЧИНА О.С. ІНСТИТУТ ПРОБАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ.....	259
ФАРИННИК В.І. ОЗНАКИ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ У КОНЦЕПЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ.....	264
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ	
ВАРЕНЬЯ Н.М. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ЗБІЛЬШЕННЯ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ЗАГРОЗИ.....	270
ДУБІВКА І.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА, ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ ЗАХИСТУ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ.....	275
КРУТ К.О. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	280
ЛОПАТА О.А. ЕКСПЕРТНА СЛУЖБА МВС УКРАЇНИ ТА УКРБЮРО ІНТЕРПОЛУ: АКТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА.....	285
ПЕТРОВ О.С. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЕВОЛЮЦІЇ ВИНИКНЕННЯ І ЗАСТОСУВАННЯ НЕІЗОЛЯЦІЙНИХ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ.....	290
ПОЛЯРУШ А.В. СУБ'ЄКТИ ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ У РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ОБИГОМ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ.....	294
СИЙПЛОКІ М.В. ПОВЕРНЕННЯ ОБВИНУВАЛЬНОГО АКТА ПРОКУРОРУ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	298
ФОКІН Я.Ф. КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСОБИ, ЯКА УХИЛИЛАСЯ ВІД ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СТРОКОВОЇ СЛУЖБИ ТА МОБІЛІЗАЦІЇ.....	302
СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА	
ГУЦАЛЮК О.В. МІСЦЕ І РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ.....	307
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА	
БУТЕНКО С.С. ПРИВАТНА ВЛАСНІСТЬ – ЗАПОРУКА ІСНУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	314

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 2, 2017

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Н.С. Кузнецова

Підписано до друку 07.04.2017. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 34,64. Ум.-друк. арк. 37,67.

Наклад 300 прим. Зам. № 0704-17.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua